

Tilburg University

Mild Despotisme in Nederland

Kruiter, A.J.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Kruiter, A. J. (2010). *Mild Despotisme in Nederland: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. [s.n.].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Mild Despotisme in Nederland?

Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van
Alexis de Tocqueville

Albert Jan Kruiter

Mild Despotisme in Nederland?

Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van
Alexis de Tocqueville

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg, op gezag van de rector magnificus, prof.dr. Ph. Eijlander, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op woensdag 28 april 2010 om 16.15 uur door Albert Jan Kruiter, geboren op 20 februari 1976 te Grootegast.

Promotiecommissie

Prof.dr. R.J. In't Veld, promotor

Prof.dr. P.H.A. Frissen, promotor

Prof.dr. W.B.H.J van de Donk

Prof.dr. F. Hendriks

Prof.mr.dr. S. Zouridis

Prof.dr. R.M.G.E. Foqué

© 2010 / Albert Jan Kruiter

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en / of openbaar gemaakt doormiddel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur

Voor Ina

Omdat je mijn vragen nooit moe werd, maar me ze wel zelf liet beantwoorden

Voor Jan

Omdat je me liet zien dat inzet voor het publieke belang nooit ver genoeg kan gaan

Voor jullie beiden

Omdat jullie me leerden dat kritiek en betrokkenheid twee kanten van dezelfde medaille zijn

Human institutions are by their nature so imperfect that, in order to destroy them, it is nearly always sufficient to draw all the inferences from their principles.

Alexis de Tocqueville

It is no exaggeration to say that a man's admiration for absolute government is proportionate to the contempt for those he feels around him.

Alexis de Tocqueville

And now bills were passed, not only for national objects but for individual cases, and laws were most numerous when the commonwealth was most corrupt.

Tacitus

What the critics often focus on are problems that advocates of democracy tend to neglect, or worse to conceal. What might be loosely called democratic theory (...) depends on assumptions and premises that uncritical advocates have shied away from exploring, or in some cases even openly acknowledging. These half hidden premises, unexplored assumptions, and unacknowledged antecedents form a vaguely perceived shadow theory that forever dogs the footsteps of explicit, public theories of democracy.

Robert Dahl

Inhoudsopgave

Woord van dank	15
1. Overheid, samenleving en Tocqueville.....	19
1.1 Maatschappelijke aanleiding	19
1.1.1 Recente gebeurtenissen.....	19
1.1.2 Het monster van Asscher versus de verwende burger van Ter Horst	22
1.2 Persoonlijke aanleiding	28
1.3 Theoretische aanleiding.....	29
1.3.1 Tocqueville in de schijnwerpers	29
1.3.2 Tocqueville onderbenut	33
1.4 Vraagstelling	37
1.5 Aanpak en methode	38
1.6 Verantwoording	42
 DEEL I TOCQUEVILLES GEDACHTEGOED	46
2. Op zoek naar democratie en despotisme	47
2.1 Schavot en geboorte	47
2.2 Onderwijs en Eed	49
2.3 Amerika en democratie	53
2.4 Politiek en revolutie	62
2.5 Het oude regime en de dood	68
3. Het bestuderen van Tocqueville	71
3.1 De waarde van ambiguïteit.....	71
3.2 Democratische dimensies.....	79
4. Vrijheid / Gelijkheid	85
4.1 Gelijkheid.....	85
4.2 Vrijheid	91
4.3 Vrijheid versus gelijkheid	97
4.4 Conclusie: publiek / privaat.....	103
5. Publiek / Privaat.....	107
5.1 Individualisme	107
5.2 Destructieve associaties.	113
5.3 Art of association	117
5.4 Eigenbelang	121
5.5 Welbegrepen eigenbelang	125
5.6 Religie.....	131
5.7 Publiek en politiek.....	136
5.8 Conclusie: Democratische ervaring	137
6. Centraal / Decentraal	143
6.1 Twee vormen van centralisatie.....	143

6.2 Bureaucratisering	152
6.3 Willekeur	161
6.4 Legitimiteit en effectiviteit	168
6.5 Voordelen centralisatie	170
6.6 Administratief despotisme.....	172
6.7 Conclusie: bureaucratische ervaring	180
7. Mild despotisme	185
7.1 Ideaalmodellen	185
7.2 Verbanden tussen Tocquevilles ideaalmodellen.	189
7.3 Mild despotisme	195
7.3.1 Alomvattende, bemoederende macht versus afhankelijke geïsoleerde individu.....	196
7.3.2 Volksvertegenwoordiging.....	202
7.3.3 Mild despotisme als hypothese	210
DEEL II TOCQUEVILLES NIEUWE WETENSCHAP.....	217
8. Mild despotisme als onzichtbare hypothese.....	219
8.1 Neo-Tocquevillians en de democratische samenleving	219
8.2 Neo Tocquevillians en de democratische overheid.....	226
8.3 Een onzichtbare hypothese	235
9. Een nieuw perspectief	241
9.1 Tocquevilles nieuwe politieke wetenschap	241
9.2 Abstractie	249
9.3 Rol van de wetenschapper: doorprikken van abstracties.....	253
9.4 Democratische administratie?	257
9.5 Rol van de wetenschapper: niet ontwerpen, wel vernietigen.....	271
9.6 Onbedoelde effecten: politieke effecten	278
9.7 Tocquevilles hypothese onderzoeksgereed.....	294
DEEL III TOCQUEVILLE BENUT	298
10. Mild despotisme als actuele hypothese.....	299
10.1 Mild despotisme als startpunt van onderzoek.....	299
10.2 De geschiedenis van AWBZ.....	300
10.2.1 Geschiedenis, doelstelling en modernisering.....	300
10.2.2 Volume groei, beheersing en WMO	302
10.2.3 PGB	312
10.2.4 Toekomst.....	315
10.3 AWBZ door de bril van Tocqueville.....	319
10.3.1 AWBZ en de democratische samenleving	320
10.3.2 AWBZ en de democratische overheid.....	325
10.4 AWBZ en mild despotisme	342
10.4.1 Klant, burger en AWBZ.....	342
10.4.2 Onverwachte politieke effecten	345

10.4.3 Wat levert Tocquevilles perspectief op met betrekking tot de AWBZ?	350
10.4.4 Wat levert Tocquevilles perspectief niet op met betrekking tot de AWBZ?	354
11. Conclusie: Mild despotisme in Nederland?	357
11.1 Asschers monster en de verwende burger van Ter Horst revisited	357
11.2 Tussen democratie en mild despotisme	363

Bijlagen

PhD Summary	370
Literatuur	380
Over de auteur	389
Eindnoten	390

Woord van dank

Dit boek is het resultaat van tien jaar werken voor en nadenken over het openbaar bestuur. Het is geschreven uit passie voor de publieke zaak. Passie moet je koesteren, voeden, ontwikkelen, relativeren en kanaliseren om het ten productieve aan te kunnen wenden. Daar heb je andere mensen voor nodig. Zonder hen was dit boek er niet geweest.

Voor het ontwikkelen van mijn passie dank ik Jorrit de Jong. Jorrit, zo'n 17 jaar geleden begonnen we een gesprek over democratie, samenleving en overheid dat voorlopig nog niet geëindigd is. Verder dan dat we het goede, schone en ware weten te combineren met lol, toewijding, de nodige dosis sturm und drang en een diepe overtuiging dat we de praktijk van het openbaar bestuur kunnen verbeteren, zou ik onze vriendschap niet durven definiëren. We hebben samen onderzoek verricht, gewerkt, boeken geschreven, cabaret gemaakt in Tokyo, Athene en Toronto en we zijn samen afgestudeerd. De manier waarop we samen onze proefschriften schrijven en ons hebben ontwikkeld tot elkaars grootste criticasters heeft in ieder geval dit boek gemaakt wat het is. Het feit dat je paranimf bent symboliseert voor mij de manier waarop je mijn denken en doen, en vooral mijn commitment aan de publieke zaak hebt gevormd en ontwikkeld. Met name voor dat laatste ben ik je dankbaar.

Voor het voeden van mijn passie dank ik Lotje Mertens. De zoektocht naar het verband tussen de publieke zaak en de publieke ruimte die we samen aflegden is bepalend geweest voor de focus van dit boek. Je hebt me vooral leren kijken naar plekken waar de praktijk urgenter is dan de theorie.

Voor het koesteren van mijn passie dank ik Clara Pels, Nelleke Vedelaar, Eelke Blokker en Thomas Nova. Sinds we elkaar ontdekten tijdens "Aanval op de uitval" verbinden we ons in gesprekken met uiteenlopende thema's als waanzin, nut en noodzaak van de Jeugdzorg, muziek als metafoor voor de publieke sector en meer luchtige zaken als stilstand en revolutie. Met name jullie verhalen uit de praktijk boden en bieden me zicht op een wereld die ik voordien voor onwerkelijk had gehouden. Ik hoop dat dit boek hetzelfde voor jullie betekent.

Voor het kanaliseren van mijn passie dank ik Ferdinand Mertens, Paul 't Hart, Arre Zuurmond en Stavros Zouridis. Paul, door een gesprek met jou in een zeer vroeg stadium van dit onderzoek, kreeg ik voor het eerst het idee dat dit onderzoek levensvatbaar zou zijn. Ferdinand, jouw opmerking dat het schrijven van een

proefschrift vooral een compositievraagstuk is, heb ik tot het schrijven van de laatste letter in mijn hoofd gehouden. Stavros, tijdens een wandeling met jou ontdekte ik de hiaten in het werk van Tocqueville en vooral in mijn eigen denken daarover. Arre, jouw visie op Weber en de manier waarop je zijn gedachtegoed nog steeds aanwent, stond model voor dit schrijven en staat model voor de manier waarop ik graag werk.

Voor het ten productieve aanwenden van mijn passie dank ik mijn voormalige collega's van het Centre for Government Studies van de Campus Den Haag, Universiteit Leiden. Met name Janine van Niel en Constant Hijzen, waarmee ik de krochten van de dienst- en hulpverlening rondom multiprobleemgezinnen onderzocht. Tot op de dag van vandaag was dat het meest bijzondere onderzoek waar ik bij betrokken ben geweest en daar zijn jullie mede debet aan. Ik mis onze samenwerking en ik hoop in de toekomst nieuwe en mooie projecten met jullie te kunnen ontwikkelen.

Voor het relativeren van mijn passie voor het publieke dank ik mijn vrienden. In het bijzonder Ralph Hanekamp, Michiel de Leeuw, Bas Warmerdam en Paul Hartman. Jullie nemen me vooral niet te serieus als ik dat zelf wel doe. En jullie blijven bellen, als ik dat niet doe. Beter had ik het niet kunnen treffen. Wat dat laatste betreft beloof ik verbetering. Wat dat eerste betreft: houd dat vooral vol.

Steven de Jong, de manier waarop jij ironie en inzicht koppelt aan lef om publieke dilemma's op scherp te zetten is zeldzaam. Koester dat. Ik doe dat in ieder geval. Michiel Peereboom, er is weinig dat me meer waard is dan om met jou muziek te maken. Nu dit boek klaar is zal daar meer tijd voor komen. En mocht dat niet het geval zijn, dan zal ik daar tijd voor maken.

Diepe dank ben ik verschuldigd aan mijn promotoren Roel in't Veld en Paul Frissen.

Paul, als wetenschapper ben je een voorbeeld voor me. Als geen ander houd je overheden een spiegel voor. In een tijd waarin beleidsabstracties voor resultaat worden aangezien en bestuurders, politici en ambtenaren zekerheden zoeken in repressie en controle, is dat meer dan noodzakelijk. De rol die je als promotor speelde was noodzakelijk voor de kwaliteit van dit proefschrift. Je suggesties, input en commentaar bepaalden de vorm, je flexibiliteit en vertrouwen vormden de inhoud.

Roel, je hebt mijn passie voor de publieke zaak volledig tot wasdom doen komen. Bijna tien jaar geleden vroeg je of ik me onder jouw hoede, bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, wilde kwalificeren als bestuurskundige. Voor iemand die net een studie bestuurskunde heeft afgerond, klonk dat even merkwaardig als uitdagend. Toch besloot ik je voorstel te accepteren. Met de evaluatie van de meerjaren afspraken in de zorg gooide je me meteen in het diepe. Sindsdien heeft de praktijk van beleid en uitvoering me niet meer los gelaten.

Daarnaast bood je me de kans om te promoveren en de wurgende luxe om zelf een onderwerp voor mijn proefschrift te verzinnen. Een luxe omdat ik veel tijd kreeg om boeken te lezen en me te ontwikkelen. Wurgend, omdat ik veel vond, maar weinig wist. En het leek me dat het in de wetenschap om het omgekeerde zou moeten gaan. Bovendien wedijverden concrete advies- en onderzoeksopdrachten altijd met de opdracht om een onderwerp te verzinnen waar je jezelf vier jaar lang mee bezig kan houden.

Hoe dan ook. Het is af. En ondanks je onbegrensde empathische vermogen kun je waarschijnlijk niet bevroeden hoe belangrijk jij daarvoor was. Je passie voor de publieke zaak, je zucht naar kennis, je vermogen om je op te winden, en je diepe trouw en loyaliteit aan de mensen met wie je werkt zijn me een voorbeeld. Je zelfreflectie, met name uitgedrukt als het vermogen om om jezelf te lachen, heeft onze relatie gevormd. Ik hoop van harte dat we in de toekomst veel samen zullen blijven werken. Immers, inmiddels weet ik dat de “kwalificatie als bestuurskundige” nooit is voltooid. Dat is één van de belangrijkste lessen die je me geleerd hebt.

Uiteraard dank ik tevens de leden van de promotiecommissie, Prof.dr. W.B.H.J van de Donk, Prof.dr. F. Hendriks, Prof.mr.dr. S. Zouridis en Prof.dr. R.M.G.E. Foqué voor hun tijd, inzet, en opmerkingen. Het proefschrift is daar ontegenzeggelijk scherper van geworden.

Voor het voeden van mijn passie voor het publieke dank ik mijn broers Anne en Harry, mijn zus Joke en mijn ouders Jan en Ina.

Anne. Met plezier constateer ik hoe je onze gedeelde liefde voor muziek tot je werk maakt. Daarmee wijk je af van je zus en twee broers die als onderzoeker het publieke domein bestuderen en juist daarmee laat je ons zien dat er meer bestaat dan van waarde is om je voor in te spannen.

Joke. Met jou dissertatie in 2002 over de brede scholen schonk je me überhaupt het idee om een proefschrift te schrijven. Het paranimfschap dat je me toen gunde sterkte me alleen maar in die mening. Om die reden geef ik het graag door aan Harry.

Harry. Onze relatie is even weldadig als krankzinnig. Meerdere malen per week spreken we tot diep in de nacht over de verbazende kenmerken van het openbaar bestuur. En het feit dat we ons blijven verbazen, komt ook door die gesprekken. Je scherpt mijn geest, je ontkracht mijn overtuigingen, je biedt tegenwicht aan mijn neiging om te snel te oordelen en je bevestigt mijn voorzichtige hypothesen. Je bent de zwarte zwaan waar ik witte zie, en de witte, waar ik zwarte zoek. Ongetwijfeld zul je in dit boek gedachten tegenkomen die je in onze gesprekken hebt zien ontstaan. Ooit hoop ik ook jou die gunst te kunnen verlenen. Om die reden ben je een van mijn paranimfen. Als dank voor je input. En ter stimulering voor het schrijven van je eigen dissertatie.

Dan mijn ouders, Ina en Jan. Jullie zijn verantwoordelijk voor de drive die nodig is om het schrijven van een proefschrift tot een goed einde te brengen. Door me altijd te stimuleren antwoorden te vinden op mijn eigen vragen en me het belang van de publieke zaak bij te brengen. Door altijd te vertrouwen in de keuzes die ik maak, ook al moeten die soms wat merkwaardig zijn in jullie ogen. Maar vooral doordat ik door jullie het nut van een kritische houding ontdekt heb. Ik draag dit boek aan jullie op.

Anja. Zonder jou was dit boek er niet geweest. Je hebt er altijd in vertrouwd dat ik wat nuttigs uitvoerde achter mijn laptop of met een stapel boeken op de bank. Ook als we in plaats daarvan de uithoeken van India hadden kunnen ontdekken. Jou wens en doorzettingsvermogen om ons in dat land te vestigen zijn bepalend geweest voor de rust die ik nodig had om dit boek te schrijven. Ik zie uit naar ons volgende avontuur!

1. Overheid, samenleving en Tocqueville

Each generation finds a different essential message in Tocqueville's Democracy

James T. Schleifer¹

1.1 Maatschappelijke aanleiding

1.1.1 Recente gebeurtenissen

"We hebben zelf een monster gecreëerd waar we geen vat meer op hebben."² Aan het woord is Lodewijk Asscher, wethouder te Amsterdam. Hij heeft het over zijn eigen beleidsterrein, de Jeugdzorg, waarover hij geen controle meer heeft. Om die reden start hij in 2007 *Operatie Frankenstein*, want, "Amsterdam heeft een bonte verzameling van projecten, organisaties en subsidies op het gebied van jeugd en welzijnsbeleid. De Amsterdammer die hulp nodig heeft komt in een doolhof terecht van organisaties en instellingen."³

Met *Frankenstein* refereert hij aan het monster uit Shelleys gelijknamige negentiende eeuwse roman waarin wetenschapper Frankenstein leven leert creëren en dat vervolgens niet meer onder controle heeft. We kunnen de roman lezen als een vroege kritiek op het maakbaarheidsgeloof dat de moderne tijd kenmerkt en vooral op de onbedoelde effecten die ontstaan als gevolg van het handelen van moderne mensen. En precies dat is ook het geval in Amsterdam volgens Asscher. Vooral mensen in de uitvoering worden wanhopig van alle regeltjes en bureaucratie. "Daarvan ligt een deel bij de Rijksoverheid maar we hebben er in Amsterdam ook een potje van gemaakt. En de bureaucratie en verkokering hebben we voor een flink deel zelf georganiseerd."⁴ Daarom zoekt Asscher nu uit wie goed werk levert voor zijn subsidiegeld en wie niet. "Dat zal een taai gevecht worden, maar nodig is het wel."⁵ Het college is naar eigen zeggen het overzicht over de welzijnssubsidies volledig kwijt. "De gemeentelijke voorzieningen zouden moeten werken als een efficiënt en samenhangend systeem, maar dat is volgens het stadsbestuur niet het geval."⁶

Op nationaal niveau is programmaminister André Rouvoet (Jeugd&Gezin) verantwoordelijk voor de Jeugdzorg. Ondanks zijn verwoede pogingen blijven de wachtlijsten in de Jeugdzorg groeien. Hij is dan ook niet tevreden over de aanpak van de wachtlijsten in de Jeugdzorg en met name over het

functioneren van de grote steden. In september 2009 dreigt hij Amsterdam en Rotterdam onder curatele te stellen.⁷ Wellicht kan hij Asschers monster temmen.

"Het toont maar weer eens aan dat handhaving van regels sociaal beleid pur sang is", zegt Asschers Haagse collega Marnix Norder in dezelfde maand.⁸ Hij reageert daarmee op de eerste resultaten van de Haagse Pandbrigade die gevraagd en ongevraagd "achter de voordeur" controleert of er sprake is van misstanden. In de eerste helft van 2009 treft de Pandbrigade 140 hennepplantages en 250 gevallen van illegale bewoning aan. Daarnaast wonen op driekwart van de gecontroleerde adressen mensen die niet in de gemeentelijke basisadministratie voorkomen. Ook ontdekt de Pandbrigade 21 gevallen van uitkeringsfraude. Norder is in zijn nopjes met het succes.

"Een prachtig, vernieuwend woonconcept,"⁹ zegt minister-president Balkenende. Zojuist heeft hij de initiatiefnemers van *De Seniorenstad* gesproken. Zeker 4 miljoen¹⁰ mensen van 55 jaar of ouder zien het zitten om in een dergelijke stad te wonen. Een stad met enkel 55-plussers die geen, "last hebben van spelende kinderen en tweeverdieners die 's ochtends vroeg de deur uitgaan en geen tijd hebben om een kopje koffie te drinken."¹¹ De steden worden specifiek ingericht voor deze doelgroep. Ouderen hopen er vooral gelijkgestemden te treffen.¹² Of, zoals een geïnteresseerde en potentiële bewoner het formuleert, "Je moet natuurlijk wel contact houden met jongeren, dat is óók goed voor je, maar ik hoef ze niet continu voor mijn deur te hebben hangen."¹³ Gevraagd naar angst voor 'groepjes- of gettovorming', antwoordt Balkenende, "Die vraag heb ik zelf ook gesteld aan de initiatiefnemers, want dat kwam ook in mij op. Maar ik heb goed naar de initiatiefnemers en potentiële bewoners geluisterd. Seniorenstad is geen verplichting. Dat is nu juist het mooie van Nederland: als je er niet wilt wonen, dan doe je dat niet."¹⁴

Op een februari-avond in 2008 gaat in Den Bosch een antikraakpand in vlammen op. In niet mis te verstane bewoordingen kondigen omwonenden al eerder aan "Dat de fik er in moet!"¹⁵ Ze zijn boos omdat de gemeente er een verslaafdenhostel¹⁶ in wil vestigen. Tijdens de brand gaat er gejuich op in de buurt. Naast de smeulende puinhopen staan mensen te klappen en te lachen.¹⁷ Enkele dagen later geeft het College toe aan de Raad, en impliciet aan het publiek op de tribune, dat het niet goed met de buurt heeft overlegd en het plan te snel heeft gedrukt. Het college belooft plechtig dat voortaan beter te doen. Wethouder participatie en zorg Jetty Eugster (CDA) geeft al eerder aan dat ze begrijpt dat de bewoners boos zijn omdat ze geen inspraak hadden. Maar, zo redeneert ze, als de gemeente het had gevraagd, dan was

iedereen tegen geweest. Burgemeester Rombouts laat zich in zelfde bewoordingen uit, "Mensen willen nooit zoiets in hun wijk, dat hoor ik altijd met zulke zaken. Maar als het eenmaal loopt, blijkt eigenlijk altijd al snel dat er weinig tot geen problemen zijn."¹⁸ De verslaafden voor wie het hostel bedoeld is, roeren zich niet.

Sinds de inwerkingtreding¹⁹ van de Nieuwe Wet Kinderopvang kunnen opa's en oma's betaald op hun kleinkinderen passen. Het kabinet wil deze vorm van *voor elkaar zorgen* graag stimuleren. Veel opa's en oma's die al jarenlang 'gratis' op hun kleinkinderen passen, krijgen nu aldus een financiële vergoeding. Wel moeten ze middels het evaluatieformulier *Veiligheid en Risico* aantonen dat ze geschikt zijn om op hun eigen kleinkinderen te passen. In het formulier wordt gewezen op het gevaar van verwarmingen, stopcontacten en de noodzaak van een vluchtplan.²⁰ Daarnaast moet er een contract met de *ouders van hun kleinkinderen* gesloten worden, via een officieel gastouderbureau. Het gastouderbureau ontvangt daarvoor een percentage van het uurloon. Vanwege het succes van de regeling (voor het kabinet een 'tegenvaller' van een half miljard) is eind juni 2008 besloten dat per 2009 het tarief per kind per uur terug gebracht wordt van 6 euro naar 2,50 euro. Het kabinet hoopt daar 360 miljoen euro mee te besparen.²¹ Bijna de helft (45,1%) van de 'gastouders' geeft aan er in dat geval mee te stoppen.²² Daar zitten ongetwijfeld grootouders tussen die blijkbaar niet meer op hun kleinkinderen willen passen als ze daar niet vanuit publieke middelen voor betaald krijgen.

Per 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in werking getreden. In de wet komen de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) samen. De gemeente is de belangrijkste uitvoerder van de WMO en heeft de verantwoordelijkheid voor vrijwilligerswerk, mantelzorg, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en ouderenzorg. Daarvoor krijgen gemeenten veel ruimte van het Rijk, waardoor de uitvoering lokaal kan verschillen.²³ In Doetinchem richt de gemeente daartoe een zogenaamde WMO-winkel in, waarover acht van de tien "WMO-klanten" erg tevreden zijn. De vraag naar de regiotaxi en bijzondere bijstand is bijvoorbeeld behoorlijk toegenomen. Wel kampt de gemeente met een WMO-tekort. In 2008 zou het om 580.000 euro gaan. Daarnaast krijgt Doetinchem 1,7 miljoen euro per jaar minder van het Rijk vanwege de korting op de hulp in het huishouden.²⁴ De gemeente Almelo besluit in het kader van de WMO elektrische fietsen uit te delen aan mensen die zelf niet meer kunnen trappen. De vraag blijkt zo groot dat de regeling in no time het WMO budget uitholt en de gemeente gedwongen is de regeling terug te draaien.²⁵

In november 2008 vertelt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Guusje ter Horst aan de Volkskrant dat inwoners van Nederland te verwend zijn. “Veel mensen zijn zich zeer bewust van hun rechten, maar veel minder van hun plichten. Die balans gaan we herstellen, als kabinet.”²⁶ Mensen verwachten dat de overheid alles voor ze oplost, zien de overheid als een ‘blusdeken’, aldus de bewindsvrouw.²⁷ Zelfredzaamheid en fatsoen zijn ver te zoeken. “Ik ken mensen – geen vrienden hoor – die als ze wegrijden het verlopen verkeersbonnetje uit het autoraam kieperen. Dat ruimt de gemeentereiniging wel op zeggen ze. En dan nog klagen dat de belastingen zo hoog zijn ook.”²⁸ Dat moet dus anders. Om die reden werkt Ter Horst aan een *Handvest Verantwoord Burgerschap* met bijpassende *Waardencatalogus* waarin dit kabinet aan de samenleving in het algemeen en de burger in het bijzonder uitlegt hoe men zich als ingezetene van Nederland verantwoordelijk dient te gedragen.

1.1.2 Het monster van Asscher versus de verwende burger van Ter Horst

Een reeks verschillende gebeurtenissen uit de afgelopen twee jaren. Willekeurig bijeengezocht? In het geheel niet. Allen staan ze symbool voor de moeizame relatie tussen overheid en samenleving. Neem het domein van de Jeugdzorg. Ouders hebben steeds meer problemen met het opvoeden van hun kinderen getuige de groeiende wachtlijsten. Maar ook de overheid heeft in toenemende mate problemen met het bieden van zorg aan jeugdigen getuige het etiket “monster” dat wethouder Asscher op de bureaucratische en verkokerde Jeugdzorg in zijn stad plakt.

Minister Rouvoet heeft weinig vertrouwen in de helende werking van de zelfkastijding van de verantwoordelijke Amsterdamse wethouder. De minister voor Jeugd en Gezin is er blijkbaar van overtuigd dat hij vanuit Den Haag de Amsterdamse problemen beter kan oplossen dan het Amsterdamse stadsbestuur zelf. De maatschappelijke vraag naar overheidsinterventies neemt toe. De bureaucratie neemt toe. En als minister Rouvoet zijn zin krijgt neemt ook de centralisering van het openbaar bestuur toe. Maar hoe verhoudt die centraliseringslag zich tot het verbeteren van het vermogen van ouders om met de problemen van hun kinderen om te gaan? En hoe komt het dat de jeugdzorgbureaucratie tot monsterlijke proporties is uitgegroeid? En hoe wil Rouvoet dat monster temmen? En waarom is de minister van Jeugd en Gezin er van overtuigd dat hij wel kan wat Asscher en zijn Amsterdamse collega’s al jaren niet lukt? Hoe komt het dat problemen met jeugdigen leiden tot een institutioneel conflict tussen lokaal en centraal bestuur? En hoe beïnvloedt dat conflict de problemen van jeugdigen en de oplossing daarvoor? En hoe kan het dat ouders in toenemende mate een beroep doen op de overheid als het

om het opvoeden van hun kinderen gaat? Boeten ouders in aan opvoedcapaciteit, of worden kinderen steeds lastiger? En wat kan de overheid wel wat ouders niet kunnen?

De Haagse wethouder Norder moet constateren dat het handhaven van regels beleid op zich is geworden. In andere woorden, naast publieke dienstverlening is het controleren of mensen rechtmatig gebruik maken van die publieke diensten minstens zo belangrijk. Daarbij treedt hij schijnbaar moeiteloos het domein binnen dat we voorheen als “privé” bestempelden. Verder moet ik constateren dat het aan de kant van de samenleving blijkbaar niet de regel is om regels te volgen. De Haagse Pandbrigade constateert massale overtredingen. Zal deze “Inhaalslag handhaving” het overtreden van regels op langere termijn beperken? Hoe beïnvloedt het binnentreden van het privédomein de mate waarin mensen afhankelijk zijn van de overheid? En mag de overheid eigenlijk ongevraagd dat privédomein betreden? Waarom wijst Norder expliciet op de effectiviteit van het handelen van de pandbrigade en niet op de legitimiteit daarvan? En wat betekent het voor het bredere functioneren van de verzorgingsstaat als er inderdaad een verschuiving van dienstverlening naar toezicht, handhaving en controle optreedt, zoals Norder impliciet stelt?

Mensen die op korte of middellange termijn vergrijzen hebben weinig zin meer in maatschappelijke problemen, zoals hangjongeren, en ontwerpen een stad speciaal voor zichzelf. Daarmee isoleren ze in potentie het vergrijzingsprobleem van de samenleving en zichzelf van andere maatschappelijke problemen. Omdat ze eigen verantwoordelijkheid nemen en maatschappelijk initiatief, vindt minister president Balkenende het prachtig. Met name omdat het geen verplichting is. Maar vormen mensen die zich met hun lotgenoten onttrekken aan maatschappelijke problemen geen maatschappelijk probleem an zich? Of dat nu vrijwillig gebeurt of niet? Hoe verhoudt “de seniorenstad” zich bijvoorbeeld tot het credo “samen werken, samen leven” van het vierde kabinet dat Balkenende aanvoert? Kan het kabinet als hoeder van de publieke zaak toestaan dat mensen die zich dat kunnen veroorloven zich onttrekken aan publieke problemen? Of dat zelfs aanmoedigen, zoals de Minister President doet? Wat betekent het gedrag van de ouderen voor de onderlinge solidariteit in de samenleving die de basis heet te zijn van de verzorgingsstaat? En wat zou Balkenende er van vinden als veelverdienende jongeren samen in gated communities gaan wonen en zich op die manier aan maatschappelijke problemen onttrekken?

De inwoners van de wijk “De Kruiskamp” in Den Bosch hebben een andere manier gevonden om zich te onttrekken aan een oplossing voor maatschappelijke problemen. Ze steken de potentiële oplossing gewoon in brand. Op instigatie van hun politieke vertegenwoordigers in de gemeenteraad toont verantwoordelijk wethouder Eugster begrip. Het stadsbestuur had beter moeten communiceren. Blijkbaar wordt het platbranden van het potentiële verslaafdenhostel door leden van de samenleving wel als duidelijke communicatie opgevat. De wethouder en de burgemeester schetsen het dilemma voortreffelijk. Samengevat, “als we ze het vragen, mag het niet. En als we ze het niet vragen ook niet.” Maar juist precies dat is de kern van veel publieke problemen waar toch een oplossing voor moet worden gevonden. Dat maakt de relatie tussen overheid en samenleving vaak lastig. Maar zal het bevestigen van omwonenden in hun opvatting dat de overheid te snel gehandeld heeft, draagvlak voor publieke oplossingen in de toekomst dichterbij brengen? En wie vertegenwoordigt het belang van daklozen en verslaafden in deze kwestie? Hoe verhouden het publieke belang van het oplossen van overlast die daklozen en verslaafden veroorzaken en het eigenbelang van de inwoners van de Kruiskamp zich tot elkaar? En wie stemt die verschillende belangen op elkaar af als een onrechtmatige daad als het platbranden van de potentiële oplossing aanleiding is voor een politiek excuus?

In het kader van de ouderschapsvergoeding probeert de overheid reeds preventief ongewenst handelen van leden van de samenleving te voorkomen. Dat leidt tot de merkwaardige figuur dat grootouders aan de overheid moeten bewijzen dat ze in staat zijn om op hun kleinkinderen te passen. Terwijl je er vanuit mag gaan dat de ouders van die kleinkinderen en dus de kinderen van die grootouders ze daar om verzocht hebben. Toch vertrouwt de overheid het oordeelsvermogen van kinderen over het vermogen van hun ouders om op hun kinderen te passen niet, getuige het evaluatieformulier veiligheid en risico. Weet u wel zeker dat uw ouders goed op uw kinderen kunnen passen? Daarnaast moet een extern gastouderbureau hun onderlinge afspraken goedkeuren. Afspraken met je ouders maken is immers niet eenvoudig, daar moet de overheid bij helpen. Het formulier “veiligheid en risico,” verschuift een deel van de verantwoordelijkheid voor de relatie tussen eerstegraads familieleden naar de overheid. Waar Norders Pandbrigade achteraf de voordeurdrempel over stapt, bemoeit de overheid zich in het kader van de ouderschapsvergoeding reeds preventief met privérelaties bij uitstek. Namelijk die tussen kind, ouder en kleinkind. Dat komt deels omdat die relatie met publiek geld wordt gefinancierd. Dat een groot deel van de grootouders zegt te stoppen met het passen op hun kleinkind op het moment dat de overheid, en dus de samenleving,

daar niet voor betaalt, zegt ook veel over die grootouders en de mate waarin ze verantwoordelijkheid willen nemen zonder dat daar een beloning tegenover staat. Is het nemen van publieke verantwoordelijkheid op basis van financiële prikkels immers niet meer een uiting van eigenbelang dan het tonen van sociale verantwoordelijkheid?

Het gebrek aan sociale verantwoordelijkheid is precies waar Ter Horst zich zorgen over maakt. Wat opvalt, is dat Ter Horst aan de ene kant stelt dat mensen niet alles van de overheid kunnen en mogen verwachten. Maar tegelijkertijd brengt diezelfde overheid tot op waardenniveau in kaart hoe “burgers” zich verantwoord moeten gedragen. Kortom: u moet zichzelf leren redden en de overheid helpt u daarbij. Aan de ene kant wil de overheid zich terugtrekken en zelfredzaamheid van mensen vergroten, aan de andere kant dringt ze op waarden- *en* detailniveau het leven van mensen binnen. De overheid die vindt dat mensen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen zadelt ouders en grootouders op met het evaluatieformulier *Veiligheid en Risico*. Het lijkt haaks te staan op het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Zelfs alledaagse gebeurtenissen en relaties moeten worden gecontroleerd. Bovendien *verzakelijkt* de overheid op deze manier traditionele empathische en familiäre verbanden door mensen financieel te prikkelen. Daarnaast blijkt uit Norders aanpak dat de overheid de mensen niet vertrouwt als het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid. Waar Ter Horst de burger wil los laten, intensiveert Norder de controle. Asscher vertrouwt de overheid zelf niet eens overigens.

Maar er is meer aan de hand. Er is geen politicus, bestuurder of beleidsmaker die vooraf dacht, “laten we in het kader van de ouderschapsvergoeding opa’s en oma’s eens gaan betalen.” De roep om goedkope opvang was en is luid. Crèches kampen met wachtlijsten en zijn duur. Het gastouderschap biedt daartoe in potentie soelaas. Dat veel opa’s en oma’s die toch al op hun kleinkinderen pasten gebruik gingen maken van die subsidie en nu zeggen niet meer zonder te kunnen, zegt ook wat over onze samenleving. Waarom geen vergoeding meepakken voor werk wat je toch al doet? De stimuleringssubsidie om arbeidsmarktparticipatie te bevorderen en de *plicht* om verantwoordelijkheid te nemen voor je (klein)kinderen verwerd zo tot een recht om betaald te krijgen voor de zorg van je (klein)kinderen. Overheid en samenleving hebben daar beiden een rol in gespeeld. Tot diep in het privédomein zijn ze tot elkaar veroordeeld. Wat zegt dat over de kwaliteit en de duurzaamheid van de publieke zaak? En wat is de status en de waarde van het publieke domein eigenlijk als de locus van de relatie tussen overheid en samenleving het privédomein

is? En hoe moet ik de innige en intieme omhelzing tussen overheid en samenleving zien in het licht van de oproep van Ter Horst? Immers, hoe kan de burger meer verantwoordelijkheid nemen als de overheid tot achter de voordeur komt regelen, betalen, handhaven, toezien en controleren?

Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport wil sociale verantwoordelijkheid op decentraal niveau bevorderen. Dat is in de eerste plaats nodig omdat de afhankelijkheid waar Ter Horst van rept, in de toekomst onbetaalbaar dreigt te worden. Om die reden mogen gemeenten met behulp van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, een gedecentraliseerde en uitgeklede versie van de AWBZ, mensen aanzetten om meer voor elkaar te zorgen. Mensen die geen naasten in hun directe omgeving hebben, kunnen bij de gemeente aankloppen. Zoals ik schreef, neemt in Doetinchem de vraag naar diensten van de gemeente met de introductie van de WMO-winkel vooral toe. Maar hoe verhoudt het inrichten van een winkel waarin de overheid klanten bedient zich tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid? En hoe verhoudt het benaderen van burgers als klanten zich tot de politieke wens om meer zorg door de markt te reguleren? En leidt die markt automatisch tot kostenbeheersing of slechts tot verschuiving van de kosten van het publieke naar het private domein? En geldt dan hetzelfde voor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de zorg?

De hierboven beschreven gebeurtenissen roepen vooral vragen op. Vragen over de aard van de relatie tussen overheid en samenleving. Aan de ene kant moeten mensen als “burgers” meer individuele en sociale verantwoordelijkheid nemen, aan de andere kant komt de overheid in de woonkamer vertellen hoe dat moet en probeert met financiële prikkels familierelaties te faciliteren. En waar het nemen van “sociale en individuele verantwoordelijkheid” doorslaat, bijvoorbeeld als het gaat om de seniorensteden en het afgebrande verslaafdenhostel in Den Bosch, heeft de overheid juist moeite om in te grijpen. Waar het toezicht, handhaving en controle betreft balanceert de overheid, in dit geval vertegenwoordigd door de Haagse Pandbrigade, met gemak op de randen van de wet. Maar waar het gaat om dienst-, hulp-, en zorgverlening zoals in het geval van de Jeugdzorg, staan regels in de weg en ontstaan er bureaucratische doolhoven met oncontroleerbare monsters.

Aan de ene kant is de samenleving te individualistisch en afhankelijk van de overheid, aan de andere kant richt de overheid winkels in waar mensen als “klanten” nieuwe fietsen mogen uitzoeken in het geval dat ze “moeite hebben met het fietsen over een heuveltje,” zoals de Almelose wethouder Theo Schouten het uitdrukt.²⁹ Ter

Horst roept op tot zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, maar haar collega's op andere politieke terreinen tasten in preventieve, repressieve, controlerende en dienstverlenende zin het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen binnen de samenleving nog verder aan. Overheden ontwikkelen regels waarvan de handhaving aan de kant van de samenleving "beleid pur sang is" zoals Norder constateert, maar waar overheden zelf in verstrikt raken, zoals wethouder Asscher ons voorhoudt.

Tegelijkertijd klinkt de roep om deregulering, of in het idioom van het ministerie van Ter Horst, "administratieve lastenverlichting". De overheid moet zich minder met de samenleving bemoeien, maar kan die samenleving maar moeilijk los laten. Aan de kant van de samenleving vallen de termen betutteling en regelzucht om het overheidsbeleid te (dis)kwalificeren. Maar als die betutteling en regelzucht leidt tot een nieuwe fiets en een vergoeding voor het passen op de kleinkinderen dan wordt daar gretig gebruik van gemaakt.

Samenleving en overheid houden elkaar in een innige en ambivalente omhelzing. De metafoor van de verslaving dringt zich al snel op. Ze kunnen niet met elkaar, maar ook niet zonder elkaar. Een minder dramatische vergelijking is die van het kind dat het ouderlijk huis verlaat. Het zou op eigen benen moeten kunnen staan en het wil op eigen benen staan. Maar in het weekend brengt het wel de was mee naar huis en op maandag krijgt het een pak koffie en geld voor de trein mee. Ambivalentie is het kenmerk van de relatie tussen overheid en samenleving.

Is dat nieuw? Vermoedelijk niet. Immers één van de taken van overheden, niet voor niets toegerust met het geweldsmonopolie, is om die problemen op te lossen die de samenleving niet uit zichzelf oplost. Wel kan ik de vraag stellen of het nestvliedende kind in de afgelopen decennia al meer zelfstandig is geworden. Immers, de verzorgingsstaat is niet van gisteren. En emancipatie van de burger was en is een belangrijke drijfveer voor het ontwikkelen van verzorgingsarrangementen. Daarnaast, en dat is wel nieuw, staat de verzorgingsstaat voor een aantal uitdagingen in de vorm van noodzakelijke hervormingen. Vooral demografische ontwikkelingen dwingen ons om de houdbaarheid, kwantiteit en kwaliteit van die verzorgingsarrangementen opnieuw onder ogen te zien. En dat geldt dus ook voor de relatie tussen overheid en samenleving waar de verzorgingsstaat ten diepste een uiting van is. De recente decentralisering van de Wet Werk en Bijstand en de AWBZ, alsmede de actuele discussie over de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zijn daar goede voorbeelden van. In dat licht krijgt de problematische ambivalente relatie tussen overheid en samenleving nieuwe urgentie. En wellicht moet ik de

gebeurtenissen ook wel in het licht van de hervormingen van de verzorgingsstaat zien. In andere woorden, het feit dat de verhouding tussen overheid en samenleving problematisch is, is niet nieuw. De context waarin ik die relatie moet duiden wel.

Aldus heb ik een perspectief nodig waarmee ik niet alleen de samenleving of alleen de overheid, maar de verhouding tussen overheid en samenleving in onze tijd kan bestuderen. Voornamelijk om te bepalen welke elementen in de problematische relatie tussen overheid en samenleving structureel zijn en welke elementen incidenteel. In de noodzaak van een dergelijke perspectief schuilt de maatschappelijke aanleiding van dit onderzoek.

1.2 Persoonlijke aanleiding

Tussen de maatschappelijk en theoretische aanleiding voor onderzoek staat altijd de persoon van de onderzoeker. Zo ook in dit geval. De afgelopen tien jaar bestudeerde ik de verschillende geledingen van het openbaar bestuur. Van de meerjaren afspraken in de zorg tot de kwaliteit en kwantiteit van tunnelveiligheid. Van de relatie tussen de NWO en de ministeries tot de rol van de gemeenteraad bij grootstedelijke nieuwbouwprojecten. Van de rol van de provincie tijdens de introductie van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening tot de aanpak van daklozen, verslaafden, probleemjongeren en multiprobleemgezinnen door 13 van de 27 middelgrote steden. Van de kwaliteit van de controle op brandveiligheid door de dienst Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Amsterdam tot de gevolgen van het verstrekken van persoonsgebonden budgetten aan chronisch zieken. Daarnaast had ik het voorrecht om als docent met een palet aan publieke professionals te werken. Van de bestuurders, managers en uitvoerders van de SUWI-keten tot de Rijksstrategen van de Haagse ministeries. Van de Rijkstrainees tot ambtenaren van VROM, VWS en Landbouw die gezamenlijk beleid moesten ontwikkelen. Een wereld aan casuïstiek, voorbeelden en verhalen trok aan me voorbij. Allen getuigden ze van gebeurtenissen die op zichzelf leken te staan.

Parallel aan onderzoek en onderwijs raakte ik ten diepste geïnteresseerd in het werk van Alexis de Tocqueville. Allereerst van zijn meest bekende werk *Democratie en Amerique*, maar al snel volgden zijn andere werken, persoonlijke correspondentie, reisverslagen en boeken die anderen over Tocqueville geschreven hadden. Steeds meer van wat ik in de praktijk waarnam ging ik vanuit Tocqueville verklaren. En steeds meer begreep ik de waarde van Tocqueville door wat ik in de praktijk waarnam. Maar de relatie tussen het werk van Tocqueville en mijn observaties bleef voornamelijk associatief, intuïtief, impliciet en niet altijd even duidelijk. Noch voor mezelf, noch voor anderen wel te verstaan. De manier waarop ik de gebeurtenissen

waarmee dit hoofdstuk beginnen beschrijf, zijn ook zeker “gekleurd door Tocqueville.” Juist in het expliciteren en het onderzoeken van de manier waarop we aan de hand van Tocquevilles gedachtegoed de actuele praktijk kunnen bestuderen, schuilt mijn persoonlijke drive voor het onderzoek dat hieronder volgt.

1.3 Theoretische aanleiding

1.3.1 Tocqueville in de schijnwerpers

Alexis de Tocqueville (1805-1859) staat de laatste decennia prominent in de belangstelling. Dat geldt zowel voor zijn persoon als voor zijn werk. Auteurs van Fukuyama tot Putnam, van Ankersmit tot Wolin grijpen zijn gedachtegoed aan om de staat van de democratie te verklaren. De val van De Muur speelt een belangrijke rol in de toegenomen en brede belangstelling voor Tocqueville. Waar ten tijde van de koude oorlog het democratiediscours voornamelijk bestaat uit het vergelijken van democratie en communisme, moeten democraten vanaf 1989 bij zichzelf te rade gaan om de kwaliteit van hun favoriete systeem te bewijzen. In andere woorden, nu democratie het enige overgebleven systeem is, kunnen auteurs beginnen aan het broodnodige zelfonderzoek. Ulrich Beck formuleert het zeer krachtig in de eerste drie zinnen van *Democracy Without Enemies*, “The Berlin Wall has collapsed. But a chorus of criticism is shaking and blocking the West. Are we a society of egoists?” (1998: 1).

Het werk van Tocqueville is uitermate geschikt om dat zelfonderzoek te begeleiden. Dat komt ten eerste omdat Tocqueville niet zozeer theoreticus en dogmaticus is, maar pragmaticus en empiricus. Hij onderzoekt of democratie werkt en waarom het werkt. Hij bestudeert niet of democratie in morele zin het beste systeem is, maar hoe het in de praktijk uitpakt. Hij richt zich niet zozeer op het formele systeem van checks and balances, op democratie als systeem, maar meer op de culturele en informele kant van democratie. Wat betekent democratie in en voor het dagelijks leven van mensen? In hoeverre wordt democratie gedragen door het gedrag van mensen?

Hij voelt zich niet gedwongen om democratie tegen een ander systeem te verdedigen, zoals dat tijdens de koude oorlog het geval was. Hij vraagt zich af wat de invloed is van democratie op gelijkheid en vrijheid aan de kant van de samenleving en op fenomenen als centralisering en bureaucratie aan de kant van de overheid. En vooral ook hoe de democratische samenleving en de democratische overheid zich tot elkaar verhouden. Daarbij schroomt hij niet om zowel de voor als nadelen van democratie te belichten. In andere woorden, hij omarmt de

fundamentele ambivalentie die democratie vergezelt. Dat maakt hem tot een uitermate integer onderzoeker.

Uiteraard is dit slechts een zeer beperkte beschrijving van zijn werk. Bovendien een beschrijving die geen recht doet aan de diepgang en veelzijdigheid van zijn werk. In het vervolg van dit boek zal ik uitgebreid ingaan op dat werk en het unieke karakter ervan en met name op de veronderstelling dat zijn werk uitermate geschikt is om actuele gebeurtenissen te verklaren en onze democratie te bestuderen.

Wel is het daarvoor nodig dat ik het werk van Tocqueville zo interpreteer dat ik de gebeurtenissen in onze tijd kan onderzoeken. Gebeurtenissen zoals ik die in de vorige paragraaf beschreef bijvoorbeeld. Daarvoor kan ik naast zijn eigen werk gebruik maken van het uitgebreide arsenaal aan Tocqueville-interpretaties. Het probleem is echter, zoals hieronder zal blijken, dat het ontbreekt aan een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we de praktijk kunnen bestuderen. Immers, juist dat is wat nodig is om de gebeurtenissen uit de vorige paragraaf te kunnen duiden.

Want ondanks de hernieuwde belangstelling is Tocqueville voor met name politicologen, historici en politiek filosofen lang geen onbekende. Al tijdens zijn leven geniet hij bekendheid als scherp observator van maatschappelijke problemen. Vooral Tocquevilles goede vriend (en reisgenoot in Amerika) Gustave de Beaumont ontfermt zich direct na Tocquevilles dood in 1859 over diens nalatenschap. Van 1860 tot en met 1866 publiceert hij Tocquevilles eerste *Oeuvres complètes*.

Maar toch wordt Tocqueville in Frankrijk relatief snel na zijn dood vergeten. Tot het moment dat Raymond Aron hem in 1965 weer op de kaart zet als een van de grondleggers der sociologie naast Montesquieu, Marx en Comte. Aron vindt Tocqueville in vergelijking met Montesquieu, Comte en Marx, de beste theoreticus. “Only Tocqueville was able, in full account with his own principles, to treat political and ideological conflicts on their own terms, without resorting to reductive economic or social explanations that ignore the self-understandings of the actors in history” (Mahoney en Anderson in: Aron 1998: xvii). Waar Comte de industriële realiteit beschrijft en Marx de kapitalistische, richt Tocqueville zich op de democratische realiteit (Aron 1998: 237). Tocqueville vermoedt dan ook dat niet de strijd tussen socialisme en kapitalisme bepalend zal zijn voor de toekomst, maar de strijd tussen despotisme en democratie.

In Nederland verschijnt in 1971 een vertaling van Tocquevilles belangrijkste teksten onder de noemer *Democratie en Revolutie*. Het zou lange tijd de enige vertaling blijven. In 1978 gebruikt de Fransman Furet Tocqueville vooral om een alternatieve interpretatie van de Franse Revolutie te ontwikkelen. Hij besteedt veel aandacht aan de geschiedkundige methode van Tocqueville. Naast de socioloog die Aron in hem ziet, vindt Furet hem vooral een briljant historicus. Dat komt door *L'Ancien Régime et la Revolution* dat Tocqueville vlak voor zijn dood schrijft (Furet, 1988).

In 1983 volgt in Tocquevilles vaderland Frankrijk de gezaghebbende interpretatie van Jean Claude Lamberti. Hij richt zich op de ambiguïteit in het werk van Tocqueville en wil Tocqueville zo beschrijven dat we ook vandaag de dag de dilemma's van democratie kunnen begrijpen (1989). Een jaar later verschijnt de eerste Tocqueville biografie van de hand van André Jardin. Tevens in de jaren '80 onderzoeken politiekfilosofen Jean François Revel (1984) en Claude Lefort (1992) de zwakke plekken van democratie. Hoewel hun werk geen strikte Tocqueville-interpretatie inhoudt in de zin dat hun object van onderzoek niet het werk van Tocqueville is, maar contemporaine democratie, inspireert Tocqueville ze in hoge mate. Dat zelfde geldt voor Jean Marie Guéhenno in de Jaren '90. Vooral zijn aankondiging van *Het einde van de democratie* (1994) baart opzien.

In 1993 publiceert politiekfilosoof Pierre Manent zijn Tocqueville-interpretatie. Manent probeert aan de hand van Tocqueville de ware aard van democratie te beschrijven en concludeert op basis van Tocquevilles werk dat een gematigde democratie de beste democratievorm is (1996: 132). Het boek van Manent is de beste introductie in "het grootse werk van Tocqueville" aldus Harvards Harvey Mansfield (idem: vii).

In Amerika ontwikkelt het onderzoek naar Tocqueville zich anders en eerder. Met name George Wilson Pierson zet Tocqueville in 1938 op de kaart. Nauwgezet beschrijft hij de reis die Tocqueville en zijn vriend Beaumont in Amerika maken en op welke manier dat Tocquevilles gedachten bepaalt. Daarbij vraagt hij zich permanent af of het beeld dat Tocqueville over Amerika schetst historisch juist is. De trend om Tocqueville vooral ook als geschiedschrijver van Amerika te zien, in plaats van democratietheoreticus, zoals in Frankrijk, zet stevig door. Tocqueville is lange tijd voor de Amerikanen dan ook vooral de belangrijkste geschiedschrijver van hun land. De Beinecke Rare Book Library van Yale University ontfermt zich over Tocquevilles intellectuele nalatenschap en op basis daarvan stelt J.P. Mayer een *Oeuvres complètes* samen dat in 1951 uitkomt. In 1967 vertaalt Seymour Drescher

Tocquevilles *Memoir on Pauperism*. Een werk dat in het geweld van Tocquevilles meer prominente werken verloren is gegaan, maar zich nog altijd in groeiende belangstelling mag verheugen. In de wereld der Tocquevilledeskundigen is de groep die Tocqueville als geschiedschrijver centraal stelt, de “Yale-school” gaan heten (Lamberti 1989: 1). “Is Tocqueville in the process of being adopted as an American writer? ,” vraagt Lamberti zich dan ook enigszins vertwijfeld af (idem).

Schleiffer zet de lijn die Pierson inzet begin jaren '80 door en schrijft *The Making Of Democracy in America* (2000). Hierin bestudeert hij met name hoe de observaties die Tocqueville in Amerika doet terecht komen in zijn meest prominente werk. Het leest als een biografie van het ontstaan van *Democratie en Amerique*. Ook zijn er auteurs die zich in de geest van Tocqueville niet laten beperken door academische disciplines en uit meerde vakgebieden putten. Roger Boesche is daar het meest prominente voorbeeld van. Met name in zijn artikelen getuigt hij van diep inzicht in het werk van Tocqueville. Artikelen die ruim 30 jaar overspannen en samenkomen in *Tocquevilles Road Map* (2006). Boesche legt zich vooral toe op het interpreteren van het werk van Tocqueville en het vergelijken van Tocquevilles werk met dat van anderen. Met name Hannah Arendt en Friedrich Nietzsche.

In de jaren '90 laten met name Putnam en Fukuyama zich door Tocqueville inspireren, net als Lefort en Revel in Frankrijk, in respectievelijk *Making Democracy Work* (1993) en *Trust* (1996). Mitchell (1999) richt zich op het verband dat Tocqueville schetst tussen religie en democratie en probeert daaruit de hedendaagse ontwikkelingen in Amerika te verklaren en de toekomstige ontwikkelingen te voorspellen. Reinhardt vergelijkt een jaar later Tocquevilles vrijheidsbegrip met dat van Arendt en Marx. In Nederland laat met name Ankersmit zich door Tocqueville inspireren en baseert op diens gedachtegoed zijn *Aesthetic Politics* (1996).

Het eerste decennium van de eeuw die volgt laat een explosie aan Tocquevilleliteratuur zien. In 2000 vertalen Harvard hoogleraren Mansfield en Winthrob *Democratie en Amerique* opnieuw en gezaghebbend in het Engels. Tevens wordt Tocquevilles persoonlijke correspondentie in toenemende mate vertaald en uitgegeven. De bundels van Zunz en Kahan (2002) en Craiutu en Jennings (2009) dragen daar aan bij. In 2001 verschijnt *Tocqueville between Two Worlds* van Sheldon Wolin. Het doel van Wolin is om Tocqueville zo te beschrijven dat we *contemporain American politics* er mee kunnen verklaren en vice versa. Hij laat vooral goed zien welke relevante vragen we aan de hand van Tocqueville in onze tijd kunnen stellen

(2001: 571). Daarnaast leest het werk als een intellectuele biografie van Tocqueville. Hoe beïnvloeden zijn werk als wetenschapper en als politicus zijn gedachten?

Rosanvallon draagt vanaf Franse zijde bij door in 2004 geïnspireerd door Tocqueville een geschiedenis van de Franse civil society te schrijven (2007). Elster, weliswaar een Noor, maar al jaren werkzaam in Frankrijk, zo promoveerde hij bij Aron, publiceert in 2009 *Tocqueville, the First Social Scientist*. Al geeft hij al snel toe dat de vraag of Tocqueville nu echt de eerste was niet zo relevant is. Wel laat hij overtuigend zien dat veel van de axioma's en onderzoeksmethoden van de sociale wetenschappen, beginnen bij Tocqueville. De scheidslijn tussen de Franse sociaal wetenschappelijke en politiek-filosofische benadering en de Amerikaanse meer biografisch historische benadering, komt tijdens dit decennium ten einde.

1.3.2 Tocqueville onderbenut

Since the publication of Tocqueville's The Ancien Régime and the Revolution, four regimes have followed one upon the other, the number of public administrators has grown tenfold, the administration's tasks have multiplied and been transformed; the use of telephone and typewriter, and now electronics has transfigured human relations among civil servants and the conditions of administrative action. Yet Tocqueville's vigorous tirade against that "regulating and constricting administration, attempting to foresee everything, taking care of everything, always better aware of the citizen's interest, ever active and sterile," seems just as fresh and relevant today as when he wrote it.

Michel Crozier³⁰

Hierboven onderscheid ik verschillende stromingen van het onderzoek naar (het werk van) Tocqueville. Ten eerste bestaat er een onderscheid tussen auteurs die zich expliciet richten op ontwikkelen van een nieuwe Tocqueville-interpretatie, zoals Aron, Lamberti, Manent, Furet, Boesche, Wolin en Mitchell. Het werk van Tocqueville en hoe we dat moeten begrijpen en in welke mate het theoretisch relevant is, staat daarin centraal. Dan bestaat er een stroming die zich richt op de vraag hoe Tocqueville tot zijn inzicht kwam en of dat inzicht klopt. Hieronder reken ik Pierson, Schleiffer en delen van het werk van Boesche. Daarnaast zijn er auteurs die zich richten op het ontsluiten van het gedachtegoed van Tocqueville. Mayer, Dresscher, Mansfield en Winthrob, Zunz en Kahan en Craiutu en Jennings behoren tot die categorie. Ook zijn er auteurs die zijn levensloop bestuderen, zoals Jardin en Broghan en in zekere zin Wolin. Vervolgens zijn er auteurs die zich laten beïnvloeden door Tocqueville en aan de hand van zijn werk andere fenomenen

bestuderen, zoals Lefort en Revel (Democratische gebreken), Guéhenno (De houdbaarheid van democratie en vrijheid), Ankersmit (representatie en politiek), Putnam (sociaal kapitaal), Fukuyama (vertrouwen), Reinhardt (vrijheid) en Rosanvallon (civil society).

Een overzicht van de literatuur die over Tocqueville verschenen is, is in zekere zin altijd arbitrair. Dat geldt ook voor het overzicht hierboven. Zo heb ik me voornamelijk geconcentreerd op auteurs die het werk van Tocqueville als uitgangspunt en object van studie nemen, of zeer sterk door Tocqueville zijn beïnvloed. Daarnaast heb ik alleen boeken genoemd en artikelen achterwege gelaten. De vraag is natuurlijk waartoe de opsomming dient en waarom de plek van die opsomming de inleiding van deze proeve in wetenschappelijke bekwaamheid is. Hieronder ga ik op die vraag in.

In de secundaire literatuur, zo zal ik in dit proefschrift laten zien, bestaan vier hiaten. Ten eerste bestaat er geen Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we de praktijk kunnen bestuderen. Ten tweede wordt zijn werk uitermate eenzijdig geïnterpreteerd. Ten derde zijn interpretaties vaak gebaseerd op één van zijn werken, en niet op meerdere. Ten slotte maken academici die het functioneren van het openbaar bestuur bestuderen weinig gebruik van Tocqueville. Hieronder zal ik kort op deze hiaten ingaan, omdat ze in het bijzonder de theoretische aanleiding vormen voor dit onderzoek.

De auteurs die ik hierboven noem zijn in meer of mindere mate autoriteit op het gebied van Tocqueville, al verschilt hun discipline, aanpak en focus van persoon tot persoon. Hun onderzoek is historisch, zuiver theoretisch, biografisch of politiek filosofisch van aard. Wel hebben ze één ding gemeen. Allen wijzen ze, zij het op verschillende manieren, op de waarde van Tocqueville voor het begrijpen van de status van contemporaine democratie. En dat is goed te begrijpen. Wie Tocqueville leest verliest af en toe uit het oog dat het *niet* in “onze” tijd geschreven is. Alleen het ietwat archaïsche taalgebruik en verwijzingen naar historische figuren als Thomas Jefferson, Louis XVI, Guizot en Napoleon roepen de lezer weer bij de les. Of zoals ik hierboven met Crozier formuleer, zijn gedachtegoed is nog steeds verfrissend en actueel.

Wat opvalt, is echter dat de aan Tocqueville toegeschreven waarde voor het heden vaak theoretisch van aard blijft. Neem bijvoorbeeld De Valk die in 1971 op de actualiteit van Tocqueville wijst (pp: 22). Dat doet hij echter door op de relevantie

van Tocqueville voor actuele wetenschappelijke theorieën te wijzen. En daarmee is De Valk exemplarisch voor zijn collega's. Tocquevilles werk wordt vooral op theoretische relevantie getoetst. Zijn werk wordt afgezet tegen andere auteurs en vervolgens kijken onderzoekers waar hij andere dingen ziet en in welke mate dat relevant is. Vaak is de conclusie van dergelijke exercities, dat we het werk van Tocqueville kunnen aanwenden om praktische gebeurtenissen te bestuderen, maar die conclusie is nauwelijks uitgewerkt. In andere woorden, het ontbreekt aan een theoretisch gevalideerde Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen.

Daarnaast maken onderzoekers die zich laten inspireren door Tocqueville om contemporaine democratie te bestuderen eenzijdig gebruik van Tocqueville. Die eenzijdigheid is tweeledig. Ten eerste gebruiken auteurs vaak maar één van zijn werken, vaak is dat *Democratie en Amerique* (twee delen 1835-1840). Reinhardt (1997) bijvoorbeeld, die Tocquevilles vrijheidsbegrip met dat van Marx en Arend vergelijkt, kenschetst *Democratie en Amerique* als een democratische landkaart, waar vele plekken op ontbreken. Naar mijn mening echter zijn, met name voor het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen, ook andere werken relevant. Met name *L' Ancien Regime et la Revolution* (1856), waarin hij het ontstaan van de bureaucratische overheidsorganisatie onderzoekt, en het minder bekende *Memoir sur le Pauperisme* (1836), waarin hij de onverwachte en onbedoelde effecten van armoedebeleid in Engeland bestudeert, zijn relevante onderdelen van zijn werk en complementair aan *Democratie en Amerique*.

Daarnaast bestaat er een andere vorm van "eenzijdige Tocqueville-interpretatie". Het werk van Tocqueville is ambigu te noemen. Vele verschillende en soms zelfs tegenstrijdige definities van democratie doorklieven zijn werk. Dat is een gevolg van het feit dat hij zowel de voordelen en de nadelen van democratie wil beschrijven. Wel houden ze verband met elkaar. Dat weerhoudt sommige auteurs er echter niet van om bepaalde delen van zijn werk te isoleren en aan de hand daarvan onderzoek te verrichten. Dat doet geen recht aan de diepte en intelligentie van Tocquevilles werk. Bovendien vernietigen dergelijke interpretaties de verbanden die hij schetst. Zo heeft met name Robert Putnam (1993) vanaf begin jaren negentig naam gemaakt met zijn sociologische onderzoek naar sociaal kapitaal. In zijn boeken laat hij niet na zijn diepe schatplichtigheid aan Tocqueville te betuigen. Het werk van Putnam zouden we bij uitstek kunnen scharen onder de noemer "het bestuderen van de praktijk aan de hand van Tocqueville". Toch kan ik uitdrukkelijke vraagtekens zetten

bij de manier waarop Putnam Tocqueville interpreteert. Ten eerste gebruikt hij slechts een klein deel van het werk van de Fransman. Ten tweede interpreteert hij dat deel op zeer eigen wijze, zo zal ik later in dit onderzoek betogen. Tocqueville lijkt vooral een inspiratiebron voor Putnam geweest te zijn. En dat is prima. Maar het werk van Putnam is niet op te vatten als een gerichte poging om een complete Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen aan de hand waarvan hij actuele gebeurtenissen kan bestuderen. Het is zelfs mogelijk om aan de hand van Tocqueville Putnams conclusies te ontkrachten. De eenzijdige interpretaties van Tocqueville (het niet gebruiken van al zijn werk en het teniet doen van zijn ambiguïteit) laat de vraag om aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen te bestuderen, op een manier die ook recht doet aan zijn gehele oeuvre, open.

Ten slotte bestaat er een bestuurskundig hiaat, zoals ik in dit onderzoek zal laten zien. Daarmee bedoel ik niet dat bestuurskundigen de kernvariabelen van Tocqueville, zoals individualisme, centralisatie, decentralisatie en bureaucratie, links laten liggen. Wel maken bestuurskundigen nauwelijks gebruik van het verband dat Tocqueville schetst tussen de democratische overheid en de democratische samenleving en met name de rol die beleids- en uitvoeringsorganisaties en onverwachte effecten van beleid daarin spelen. Hoewel bestuurskundigen af en toe gebruik maken van delen van het werk van Tocqueville, en met name van Putnams afgeleide interpretatie daarvan, zal ik laten zien dat naast sociologen, politiek filosofen en historici, ook de bestuurskunde als wetenschap die zich bij uitstek wil verhouden tot de praktijk, kan profiteren van de inzichten van Tocqueville.

Immers de uitdagingen die de toekomst van de verzorgingsstaat ons bieden vormen bij uitstek een bestuurskundige opgave. Voornamelijk omdat politici, bestuurders en ambtenaren de komende tijd voor de opgave staan om de verzorgingsstaat duurzaam te hervormen. Wetenschappelijke kennis over de consequenties van hun handelen is daarvoor onontbeerlijk. Het kan bestuurders helpen bij het kiezen tussen verschillende alternatieven. Van Braam, één van de bestuurskundige pioniers in Nederland zegt daarover, “Wat de bestuurder als zodanig behoeft is toepasselijke en toepasbare bestuurskennis: dat is kennis *over* omgeving en bestuur, die in het bestuur gebruikt wordt of kan worden” (1992: 15). Publieke professionals gebruiken het werk van Tocqueville echter nauwelijks om bijvoorbeeld beleid te ontwikkelen, zoals Crozier aan het begin van deze subparagraaf constateert. Voordat de bestuurskundige praktijk gebruik kan maken van Tocquevilles inzichten, die inzichten kan toepassen, moeten we echter de vraag beantwoorden hoe we aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen. Immers, dat is juist

waar de praktische aanleiding van dit onderzoek om vraagt. Daarom is mijn streven om vooral een Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen aan de hand waarvan het produceren van dergelijke kennis in de toekomst mogelijk wordt.

Samengevat, een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen en die recht doet aan de diepte van zijn werk, en aan al zijn inzichten, is wat er mijns inziens nog ontbreekt in de omvangrijke literatuur over Tocqueville. Een reeks aan experts heeft zich gebogen over de vraag hoe we Tocqueville moeten begrijpen. Die kennis wil ik gebruiken om de vraag te beantwoorden hoe we aan de hand van Tocqueville de praktijk kunnen bestuderen. Dat is te weinig gebeurd en dat is een onderuitputting van Tocquevilles kapitaal. Met name omdat hijzelf voortdurend tussen theorie en praktijk beweegt. Dat sterkt me in mijn vermoeden dat zijn eigen werk, en wat anderen daarover hebben gezegd, waardevol kan zijn voor het bestuderen van contemporaine gebeurtenissen. Dat is mijns inziens een belangrijke volgende stap in het “Tocqueville-discours”.

Meer specifiek kan een bestuurskundige interpretatie van Tocqueville bijdragen aan het bestuderen van de relatie tussen ontwikkelingen binnen de democratische overheid en binnen de democratische samenleving. Oftewel, dat zijn werk belangrijk is om onze hedendaagse democratische perikelen van een verklaring te kunnen voorzien, staat vast. Maar hoe kunnen we hedendaagse gebeurtenissen bestuderen aan de hand van Tocqueville? Hoe kunnen we de waarde van zijn gedachtegoed voor onze praktijk concreet maken? Het benutten van de primaire en secundaire Tocqueville literatuur om een Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen aan de hand waarvan we de praktijk kunnen bestuderen, is het belangrijkste doel van dit onderzoek.

1.4 Vraagstelling

Daarmee verweeft mijn persoonlijke drive de praktische en theoretische aanleiding zoals ik ze hierboven formuleerde. Ontwikkelingen in de democratische samenleving en de democratische overheid en met name de relatie daartussen vragen om nadere bestudering. Mijn vermoeden is dat het werk van Tocqueville aan de basis kan liggen van dergelijk onderzoek. Echter een Tocqueville-interpretatie die naast zijn beschouwingen over de samenleving ook zijn inzichten over overheden in ogenschouw neemt, en ze in samenhang beschouwt, is niet voor handen. Het ontwikkelen van een dergelijke Tocqueville-interpretatie is het doel van dit onderzoek. De problematisering die ik hierboven uiteenzette leidt tot de volgende vraagstelling:

Kan ik de primaire en secundaire Tocqueville-literatuur benutten om een Tocqueville-interpretatie ontwikkelen aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen, en hoe ziet een dergelijke interpretatie eruit?

Om die vraag te beantwoorden stel ik de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe moeten we het gedachtegoed van Tocqueville bestuderen?
2. Hoe ziet het gedachtegoed van Tocqueville eruit?
3. Hoe kunnen we aan de hand van dat gedachtegoed de praktijk bestuderen?
4. Hoe bestuderen andere auteurs actuele gebeurtenissen aan de hand van het werk van Tocqueville?
5. Hoe bestudeerde Tocqueville zelf actuele gebeurtenissen?
6. Hoe kan de ontwikkelde Tocqueville-interpretatie vertrekpunt zijn van daadwerkelijk empirisch onderzoek?

1.5 Aanpak en methode

Hoe ga ik de bovenstaande vragen beantwoorden? Op een verkennende en theoretische manier. Het onderzoek is theoretisch van aard omdat het werk van Tocqueville en de secundaire literatuur die daarover verschenen is object van onderzoek vormen. Daarbij heb ik zo zorgvuldig mogelijk aangegeven welke literatuur tot welke redenering leidt. Het veelvuldige gebruik van citaten is daar een direct gevolg van. Ik heb daar bewust voor gekozen omdat Tocqueville te vaak los van zijn context wordt gebruikt. Met de schoonheid van zijn geschriften, de ambiguïteit van zijn uitspraken en de fundamentele relaties die hij schetst is het verleidelijk om in die val te stappen.

Hij verleidt de lezer continu om los te komen van de tekst. Om zaken verder uit te werken en verder te deduceren, waarbij het risico groot is dat de onderzoeker in nieuw gecreëerde abstracties verzandt en belangrijker, de relaties uit het oog verliest die Tocqueville tussen de door hem gebruikte variabelen schetst. Het is de methodische uitdaging en keuze om juist dat niet te doen. Daarom ben ik nauwgezet en zo precies mogelijk bij zijn werk, en dicht bij zijn tekst gebleven. Dat neemt natuurlijk niet weg dat lezers van dit stuk zelf associëren en conclusies trekken. De zorgvuldigheid die de wetenschappelijke mores met zich meebrengen vereist echter in de eerste plaats de toetsbaarheid van uitspraken. In een theoretisch onderzoek kunnen die uitspraken getoetst worden aan theoretische bronnen. Daarmee bouwt dit onderzoek voort op andere theorieën van en over Tocqueville.

Het onderzoek is verkennend van aard omdat het vorm kreeg als een zoektocht. Ik had wel enig vermoeden wat ik bij Tocqueville zou kunnen aantreffen, maar het werk dat ik voor dit onderzoek bestudeerde, of opnieuw bestudeerde, verraste me soms. Dat heeft geresulteerd in een weinig conventionele opbouw van het onderzoek. Ik heb er voor gekozen om dat zo te laten. Met name om de lezer deelgenoot te maken van die zoektocht, en het niet achteraf in logische en lineaire stappen te herformuleren. Daarnaast is het verkennend van aard omdat ik een hiaat in de bestaande kennis over Tocqueville probeer op te vullen. In andere woorden, er bestaan geen andere praktijkgerichte Tocqueville interpretaties waartegen ik mijn interpretatie kan afzetten of de waarde daarvan in theoretische zin kan toetsen. Het interpreteren van Tocqueville op zo'n wijze dat we er vandaag de dag iets aan hebben bleek al een grote en voldoende opgave voor één onderzoek. Het daadwerkelijk empirisch testen van de interpretatie die ik ontwikkel, vergt een nieuw en in het bijzonder geheel ander type onderzoek. Daarmee gaat het deze proeve van wetenschappelijke bekwaamheid te buiten. Wel meen ik met de onderstaande Tocqueville-interpretatie een aanzet tot dergelijk onderzoek gegeven te hebben en daarmee hooguit de potentie van Tocquevilles gedachtegoed om actuele gebeurtenissen te bestuderen. Niet meer en niet minder.

Hoewel het een theoretisch onderzoek is, laat ik de "praktijk" echter niet buiten beschouwing. Het onderzoek is gelardeerd met actuele voorbeelden van actuele beleidsvraagstukken. Met name tijdens mijn bespreking van Tocquevilles gedachtegoed. De rol van die actuele gebeurtenissen is echter niet die van een empirische toets van de interpretatie die ik ontwikkel. Het zijn veeleer voorbeelden van actuele gebeurtenissen die interessant zouden kunnen zijn om aan de hand van Tocqueville te bestuderen.

Daarnaast helpen de voorbeelden mij om niet te ver af te drijven van de praktijk. Immers, ik wil een interpretatie ontwikkelen die voor de praktijk relevant kan zijn, en niet alleen voor de theorie. In het theoretische Tocquevillegeweld vormen ze een ankerpunt, om de onderzoeker en de lezer te herinneren aan de doelstelling van het onderzoek. Verder zal ik tijdens de behandeling van Tocqueville grote thema's bespreken zoals "Vrijheid", "Gelijkheid", "Individualisme", "Despotisme", "Bureaucratie" en "Centralisering". Thema's die sinds mensenheugenis onderwerp van onderzoek zijn. Het doel van dit onderzoek is echter niet om deze thema's te bestuderen en beter te begrijpen, waardoor meerdere perspectieven noodzakelijk zouden zijn, maar om een Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen. In andere woorden, niet maatschappelijke fenomenen vormen object van onderzoek, maar het

werk van Tocqueville. Uiteraard gaat dat ten koste van een beter begrip van deze fenomenen, maar het gaat de scope van het onderzoek te buiten en brengt een beter begrip van Tocqueville dichterbij.

Kortom, het feit dat ik bij tijd en wijle actuele gebeurtenissen gebruik om Tocquevilles gedachten te illustreren en zijn gedachtegoed bij wijze van verkenning bijvoorbeeld gebruik om de AWBZ te problematiseren mag niet leiden tot de conclusie dat ik empirisch onderzoek verricht. Wel probeer ik dergelijk onderzoek aan de hand van Tocqueville dichterbij te brengen.

Samengevat is dit onderzoek een theoretische verkenning naar de mogelijkheid van een Tocqueville-interpretatie op basis waarvan we de praktijk kunnen bestuderen en een uitgewerkte aanzet voor vervolgonderzoek. De “praktijk” is in het onderzoek aanwezig bij wijze van illustratie van onderwerpen die we aan de hand van Tocqueville in de toekomst aan nader onderzoek zouden kunnen onderwerpen. Meer specifiek beantwoord ik de onderzoeksvragen in de volgende delen:

Deel I: Tocquevilles gedachtegoed

In dit deel beantwoord ik de eerste drie onderzoeksvragen. Hoe moeten we Tocquevilles gedachtegoed beschrijven? Hoe ziet dat gedachtegoed eruit? En hoe kunnen we aan de hand van dat gedachtegoed de praktijk bestuderen? Ik begin met het beschrijven van bepalende momenten en wapenfeiten uit het leven van Tocqueville. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om zijn gedachtegoed te begrijpen. Vervolgens ga ik in op de fundamentele ambiguïteit die zijn werk kenmerkt. Met name omdat die ambiguïteit zijn werk bijzonder maakt en het onderscheidt van andere auteurs. Daarin schuilt ook het antwoord op de eerste onderzoeksvraag naar hoe we Tocquevilles gedachtegoed moeten bestuderen. De relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving staat centraal in het werk van Tocqueville. Nadat ik ze afzonderlijk heb beschreven zal ik ze met elkaar in verband brengen tijdens het uitwerken van Tocquevilles theorie van het milde despotisme. Dat vormt een antwoord op de tweede onderzoeksvraag naar het gedachtegoed van Tocqueville.

Ook beantwoord ik in deel I de onderzoeksvraag naar de manier waarop we aan de hand van Tocquevilles gedachtegoed de praktijk kunnen bestuderen. Ik concludeer dat we Tocquevilles opvattingen over de democratische overheid en democratische samenleving kunnen opvatten als ideaalmodellen. Ideaalmodellen die hij samenbrengt in zijn opvattingen over het milde despotisme. Maar ideaalmodellen

ook, die het mogelijk maken om het milde despotisme als een hypothese over toekomstige relaties tussen overheid en samenleving te zien. Dat is een belangrijke stap in het onderzoek omdat een theoretisch geformuleerde veronderstelling over de werkelijkheid vertrekpunt kan zijn voor het bestuderen van de praktijk. Probleem is echter dat volgens andere auteurs de hypothese van het milde despotisme nogal provisorisch van aard is. Provisorisch in die zin, dat de hypothese nog niet uitgewerkt genoeg is om als startpunt van praktijkonderzoek te formuleren.

Dat voorkomt dat de provisorische hypothese van het milde despotisme een zuiver antwoord op mijn onderzoeksvraag naar de wijze waarop we aan de hand van Tocqueville praktische gebeurtenissen kunnen bestuderen kan zijn. De hypothese van Tocqueville dient onderzoeksgereed te worden gemaakt en van het “provisorisch gehalte” te worden ontdaan wil het als antwoord op mijn centrale onderzoeksvraag kunnen fungeren.

Het typeren van de kern van Tocquevilles werk als hypothese houdt wel een risico in. Het wekt op zijn minst de illusie dat ik hypothesevormend of hypothesetoetsend onderzoek verricht. Doordat ik met enige regelmaat refereer aan de empirie kan zelfs de indruk ontstaan dat ik Tocquevilles gedachtegoed toets aan de werkelijkheid. Vooral ook omdat hypothesen de kern vormen van sociaal wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast kan het zijn dat lezers het “onderzoeksgereed maken van de hypothese” opvatten aan het aanscherpen daarvan. Aanscherpen in de zin waarop dat gebeurt in empirisch onderzoek. Dat is uitdrukkelijk niet het geval, en ik hecht er aan om dat vooraf te verduidelijken. Ik probeer Tocqueville zo te interpreteren dat we er actuele gebeurtenissen mee kunnen bestuderen. Op basis van wat andere auteurs schrijven en Tocquevilles eigen manier van het onderzoeken van de praktijk, maak ik zijn hypothese van het milde despotisme klaar voor empirisch onderzoek. Dat is iets anders dan het aanscherpen van een theoretische hypothese op basis van de praktijk.

Deel II: Tocquevilles Nieuwe Politieke Wetenschap

Het onderzoeksgereed maken van Tocquevilles hypothese is wat ik probeer te doen in het tweede deel van dit onderzoek. En wel op twee manieren. Ten eerste onderzoek ik hoe andere auteurs Tocqueville aanwenden om de praktijk te bestuderen. Die exercitie vormt tevens een antwoord op de vierde onderzoeksvraag die ik stel. Echter, ik moet concluderen dat andere auteurs Tocquevilles hypothese niet, of hoogstens gemankeerd toepassen. Dus stel ik de vraag hoe Tocqueville zelf de praktijk bestudeerde. Immers dat doet hij uitgebreid. Wellicht kan zijn manier van

onderzoeken bijdragen aan het ontdoen van de hypothese van het milde despotisme van het provisorische gehalte. Op basis van de bespreking van Tocquevilles nieuwe politieke wetenschap, en met name de rol die onderzoekers zouden moeten spelen in het bredere geheel, vertaal ik uiteindelijk de hypothese van het milde despotisme tot een hypothese die in onze tijd empirisch onderzoek zou legitimeren. Het vormt tevens het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek naar een Tocqueville-interpretatie op basis van primaire en secundaire Tocqueville literatuur op waarmee we de praktijk kunnen bestuderen.

Deel III: Tocqueville benut

Maar daarmee eindigt dit onderzoek niet. Ter afsluiting zal ik in het derde deel een voorbeeld geven, op basis van de ontwikkelde interpretatie, van de manier waarop het gedachtegoed van Tocqueville startpunt kan zijn van empirisch onderzoek. Dat doe ik aan de hand van de AWBZ. Vaak is de conclusie van wetenschappelijk onderzoek dat er meer wetenschappelijk onderzoek nodig is. We weten nooit genoeg en de kennis die we ontwikkelen zal een permanent toetsbare vorm moeten hebben om in een dynamische samenleving relevant te zijn. Dat is ook in dit onderzoek het geval. Om het niet alleen bij de aanbeveling van “meer onderzoek” te laten doe ik tevens een voorzet voor dergelijk onderzoek ter beantwoording van de zesde onderzoeksvraag die ik stel. Tot slot zal ik in een concluderend hoofdstuk terugkomen op mijn bevindingen.

1.6 Verantwoording

Het werk van Tocqueville neemt gedurende zijn leven verschillende vormen aan. Na een korte carrière als assistent-rechter begint hij als zelfbenoemd beleidsonderzoeker. Zijn formele taak in Amerika is om het gevangeniswezen te bestuderen, met als doel verbeteringen voor het Franse systeem te formuleren. Daarnaast schrijft hij als denker en politicus verschillende artikelen, beleidsadviezen en verkenningen over armoedebeleid, en bijvoorbeeld tegen slavernij en de kolonisatie van Algerije. Van zijn reizen naar Sicilië, Algerije, Ierland en Engeland zijn uitgebreide verslagen bewaard gebleven. Ook toont hij zich een ijverige correspondent. En hoewel een deel van zijn correspondentie (bijvoorbeeld die met zijn vrouw Mary Motley) verloren gaat, is een palet aan rijke en veelzeggende brieven bewaard gebleven. In zijn *Oeuvres Complètes* nemen zijn brieven twintig (!) delen in. Zo is nadere bestudering van zijn briefwisseling met John Stuart Mill over de tirannie van de meerderheid, nut en noodzaak van de volksvertegenwoordiging en de waarde van centralisatie al een proefschrift waard. Daarnaast zijn verschillende speeches die hij als politicus schrijft en ten gehore brengt bewaard gebleven en zijn er in zijn archieven vele geannoteerde boeken, aantekeningen en conceptversies gevonden. Ten slotte vertrouwen vrienden

gesprekken aan het papier toe. Vooral Nassau Senior, één van Tocquevilles Britse vrienden, is zeer bedreven in het bijhouden van aantekeningen tijdens hun uitgebreide conversaties.

Maar het bekendst zijn uiteraard zijn boeken. In eerste instantie *Démocratie en Amérique* dat in twee delen uitkomt in 1835 en 1840. Zijn queeste naar de aard en betekenis van democratie. In het voorwoord schrijft hij, "The entire book that you are going to read was written under the pressure of a sort of religious terror in the author's soul, produced by the sight of this irresistible revolution that for so many centuries has marched over all obstacles and that one sees still advancing today amid the ruins it has made" (DA: 6). Tocqueville kan het ontstaan van democratie overal en in alle variëteit waarnemen en maakte daar dankbaar gebruik van.

Zijn tweede grote werk is *L'Ancien Régime et la Revolution* dat over het ontstaan en voortbestaan van de Franse revolutie handelt, en in 1856 uitkomt. Waar het eerste deel van *L'Ancien Régime* voornamelijk de periode voorafgaand aan de Franse Revolutie behandelt, zal het tweede deel over de revolutie zelf, en Napoleons autoritaire reactie daarop gaan. Helaas is het hem niet meer gegund om het af te maken. Wel zijn de ruwe schetsen van het tweede deel gepubliceerd. Het is vooral dit werk dat Simon Schama inspireert om 200 jaar na dato, in het jaar van de val van De Muur, zijn briljante "Kroniek van de Franse Revolutie" *Citizens* uit te brengen (Schama 2000: 13).

Démocratie en Amérique en *L'Ancien Régime* zijn complementair. Volgens socioloog Aron gaat het eerste werk over de vraag hoe het komt dat de Amerikaanse maatschappij liberaal is, en het tweede over het feit dat Frankrijk onderweg naar democratie juist zoveel moeite heeft om een politiek liberaal regime in stand te houden (1998: 240). Of, zoals Lamberti het verwoordt, "Was the revolution of 1789 a peculiar accident of French history, or were its most dangerous aspects typical of the risks faced by every democratic society?" (1989: 4).

Verder schrijft Tocqueville onder de titel *Souvenirs* een minder bekende, maar veel geprezen terugblik op zijn persoonlijke ervaringen tijdens de revolutie van 1848. Dit werk komt pas in 1893 uit omdat hij in zijn testament heeft aangegeven dat het pas uitgebracht mag worden als alle personen die er in voorkomen zijn overleden. Het zal zelfs tot 1942 duren voordat het volledig gepubliceerd wordt (Broghan 2006: 489). Wie de messcherpe portretten over zijn tijdgenoten leest kan dat begrijpen, hoewel Tocqueville ook zichzelf niet spaart. Kenners als Mayer (1969: xxviii) en Braudel

(1978: xiii) prijzen het werk als één van de meest authentieke verslagen van de revolutie van 1848. Niet zo utopisch als Marx, die de revolutie ook beschreef, wel realistischer (Mayer 1969: xxxiii). Braudel haalt het volgende citaat aan om Tocqueville's scherpte te illustreren, "In France there's only one thing that we cannot make: a free government; and only one that we cannot destroy: centralization" (1978: xxxiv). De strijd tussen de vrijheid van volk en individu enerzijds en de centraliserende overheid anderzijds is een belangrijk leitmotiv in zijn werk. Daarnaast leren we door het autobiografische gehalte van *Souvenirs* veel over Tocqueville zelf.

Zelf heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van vertalingen van zijn werk. Ten eerste omdat er gezaghebbende en gedegen Engelse vertalingen beschikbaar zijn van al zijn boeken en artikelen. Ten tweede omdat gezaghebbende interpretaties zoals die van Pierson (1996), Schleifer (2000), Wolin (2001), Boesche (2008), Elster (2009) en de biografie van Broghan (1996) in het Engels geschreven zijn. Ten derde omdat gezaghebbende Franse interpretaties van Aron (1998), Lamberti (1988), Lefort (1991), Furet (1988), Manent (1996) en de biografie van Jardin (1988), in het Engels vertaald zijn. Ten slotte zijn veel van zijn brieven en aantekeningen ook in het Engels vertaald en ofwel afzonderlijk (zoals in Zunz & Kahan 2002 of Craiutu en Jennings, 2009) dan wel in bovengenoemde werken terechtgekomen. Voor de volgende werken van Tocqueville heb ik de volgende vertalingen gebruikt (tussen haakjes geef ik aan hoe ik ze in de rest van dit boek citeer):

Democratie en Amerique (twee delen 1835-1840)

Democracy in America, University of Chicago Press, Chicago, 2000, in de vertaling van Harvey Mansfield en Delba Winthrob (DA)

L'Ancien Régime et la Révolution (1856)

The Old Regime and the French Revolution, Double Day, New York, 1983, in de vertaling van Stuart Gilbert (AR)

Souvenirs (1893)

Recollections. The French Revolution of 1848, Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1997, in de vertaling van George Lawrence en bewerkt door J.P. Mayer en A.P. Kerr (Rs)

Mémoire sur le Paupérisme (1836).

Memoir on Pauperism, Civitas, Rediscovered Riches, London, 1997, in de vertaling van Seymour Drescher (De originele vertaling stamt uit 1968) (MP)

Andere literatuurverwijzingen staan uiteraard in de tekst. Als ik een citaat van Tocqueville aanhaal dat ik in een werk van een andere auteur vind, dan zal ik de bronvermelding beginnen met *als in*.

DEEL I TOCQUEVILLES GEDACHTEGOED

2. Op zoek naar democratie en despotisme

I want to imagine under what novel features despotism could happen in the world

Alexis de Tocqueville³¹

Tocqueville-experts zijn het er over eens dat we Tocqueville alleen kunnen begrijpen als we zijn leven en zijn tijd begrijpen. Zijn context. Een tijd die bepalend is voor democratie zoals we die vandaag de dag kennen, en uiteraard voor het leven en de zienswijze van Tocqueville. Om die reden begin ik hieronder met het schetsen van zijn leven in een aantal bepalende gebeurtenissen. Voor dit gedeelte heb ik vooral gebruik gemaakt van de biografieën van Jardin (1986), Broghan (2006), het klassieke werk van Pierson (1996) die de reis van Tocqueville en Beaumont door Amerika en hun activiteiten aldaar beschrijft en het werk van Schleifer (2000) die *The Making Of van Démocratie en Amérique* beschrijft. Daarnaast gebruik ik uiteraard Tocquevilles eigen herinneringen en brieven. Zoveel mogelijk heb ik geprobeerd me op de historische feiten te concentreren. Uiteraard kan ik hier niet alle gebeurtenissen van Tocquevilles rijke leven beschrijven. Dat zou aan de doelstelling van dit onderzoek voorbij gaan. De gebeurtenissen heb ik geselecteerd op basis van hun relevantie voor de vraagstelling van dit onderzoek naar een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan de actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen.

2.1 Schavot en geboorte

Op 21 april 1794 betreedt Chrétién-Guillaume Lamoignon de Malherbes het podium van De Terreur om ten prooi te vallen aan “Le Raisor Nationale” zoals de Fransen de guillotine zo liefkozend noemen. Malherbes heeft jarenlang in naam van Lodewijk XVI het openbaar bestuur van Frankrijk gemanaged. Dezelfde koning die hij moedig maar tevergeefs tegenover Robespierre verdedigt. En hoewel hij bekend staat als veranderaar en criticaster van het Koninklijke bewind (Zunz & Kahan 2002: 4), is de verdediging van de Koning reden genoeg om hem ter dood te brengen. Onderweg naar het schavot struikelt hij over de drempel van de rechtbank. Met enig gevoel voor ironie merkt hij op dat de struikelpartij een slecht voorteken is. “Een Romein zou niet verder zijn gegaan.”³²

Naast bestuurder, filosoof, beschermheer van Rousseau, Minister van Staat en vertrouweling van de koning, is hij toekomstig overgrootvader van Alexis de Tocqueville. Die 21e april 1794 is een rampzalige dag voor Tocquevilles bloedverwanten. Terwijl de gezanten van De Terreur Malherbes dwingen om toe te

kijken, onthoofden ze die middag tevens zijn dochter Marquise De Rosambo, kleindochter Mademoiselle Chateaubriand en haar man Jean-Baptiste Chateaubriand. De dag ervoor is Malherbes' schoonzoon Marquis de Rosambo hen al voorgedaan omdat hij als lid van het parlement betrokken is bij protesten ten tijde van het revolutionaire bewind (Pierson 1996: 14). Zo verliest de Familie Tocqueville binnen één dag een overgrootvader, beide nog levende grootouders, een oom en een tante.³³

Ondertussen zitten Tocquevilles toekomstige ouders Hervé en Louise de Tocqueville, die een jaar daarvoor trouwden, gevangen. Samen met een jongere zus en broer van Louise. Hun executie staat later op de rol. Precies op de dag dat Robespierre valt. Dat redt hun levens. Een half jaar later laat het nieuwe régime ze vrij. "Nine of us entered the house of grief, only four came out", zal Hervé de Tocqueville later optekenen (Broghan 2006: 18).

Voorafgaand aan deze tragedie woont de hele familie gezamenlijk op het landgoed van Malherbes. Het behoeft geen uitvoerig betoog dat De Terreur een zware wissel op de familie trekt. Tocquevilles moeder, die al zwak van gestel is, zal nooit meer helemaal van de gebeurtenissen herstellen (Schama: 839). Zijn vader wordt tijdens zijn gevangenschap van de één op de andere dag grijs (Jardin 1988: 8). Na hun vrijlating ontfermen ze zich over hun neefjes Louis en Christian Chateaubriand die nu wees zijn. De bekende Franse auteur René-Francois de Chateaubriand is hun oom en toekomstig oom van Tocqueville.

Zo vindt merkwaardig genoeg één van de belangrijkste gebeurtenissen van Tocquevilles leven voor zijn geboorte plaats. De Franse Revolutie in het algemeen en de executie van zijn familie in het bijzonder (Broghan 2006: 1). De vraag onder welke voorwaarden despotisme in de toekomst weer de kop op kan steken, die Tocqueville zijn leven lang bezig houdt, kan ik hier voor een groot deel uit verklaren. Al noemt hij de gebeurtenissen rondom die fatale 21^e april nauwelijks in zijn werk. Wel zal hij zich vaak met trots zijn overgrootvader herinneren die eerst het volk tegenover de koning verdedigt en later de koning tegenover het volk (Pierson 1996: 20). Malherbes is met recht een autonoom denker en doener geweest. Tocqueville zou later serieus overwegen om een biografie over zijn grootvader te schrijven (Boesche 2008: 3)

Hervé en Louise krabbelen langzaam op. Ze krijgen twee zonen. Hippolyte (1797) en Edouard (1800). En terwijl het land in de ban is van een nieuwe alleenheerser, het volk viel na de onthoofding van Lodewijk de XVIe al vrij snel voor de charmes van

dictator Napoleon, komt daar op 29 juli 1805, in Parijs, Alexis bij. Zelf schrijft hij later over die gebeurtenis aan zijn Engelse vertaler Reeve, "I came in to the world after a long revolution which, after having destroyed the ancient state, had created nothing lasting. The aristocracy was already dead when I began to live and democracy did not yet exist; my instinct, therefore, could carry me blindly away neither toward the one nor the other" (als in Boesche 2008: 13).

Zijn volledige naam luidt Alexis-Charles-Henri-Clérel. Clérel is de oude familienaam van de Tocquevilles en een naam bovendien die minder opvalt in een tijd dat de adel nog steeds niet bepaald populair is. De familie Tocqueville stamt af van een oud Normandisch adellijk geslacht dat vooral bestaat uit legerofficieren. Tocqueville zou later met trots verhalen over één van zijn voorvaders die aan de zijde van Willem de Veroveraar, de Hertog van Normandie, in 1066 de Slag bij Hastings uitvecht.

Nu zien veel vaders iets bijzonders in hun pasgeboren kinderen wat anderen lijkt te ontgaan. Zo ook Hervé. Hij vindt het gezicht van de kleine Alexis zo expressief en uniek dat hij voorspelt dat het een groot man, wie weet wel keizer zal worden (Broghan 2006: 21). Die laatste voorspelling komt niet uit. Die eerste wel. Een zeer belangrijke democratietheoreticus is geboren. *Democratie en Amerique* is volgens Harvard hoogleraren Mansfield en Winthrob het beste boek over democratie dat ooit geschreven is (Tocqueville 2000: xvii). Lamberti houdt het bescheidener door het de eerste politiek-filosofische theorie over moderne democratie te noemen (1989: 233). Volgens Manent schuilt de kracht van Tocqueville in het feit dat hij tegelijkertijd de belofte van democratie levend houdt, "while deepening its sense for its doleful secret" (1996: xii). Rosanvallon ziet in het werk de culminatie van een periode waarin denkers als Constant, Ballanche, De Rémusat en De Lamartine, na gaan denken over de relatie tussen overheid en samenleving (2007: 95).

2.2 Onderwijs en Eed

Alexis groeit grotendeels op in Verneuil waar zijn vader Hervé inmiddels burgemeester is. Abbé Lesueur, die ook de tutor van Hervé was, neemt hem onder zijn hoede. En terwijl Frankrijk wisselt van keizer Napoleon, naar koning Lodewijk XVIII, weer terug naar Napoleon (voor 100 dagen), en na Waterloo weer naar keizer Lodewijk XVIII, ontwikkelt Tocqueville zich tot een fanatiek student. In 1820 begint hij aan een studie filosofie en retorica aan het Lyceum van Metz, waar Hervé op dat moment prefect is. Vervolgens vertrekt hij in de herfst van 1823 naar Parijs om rechten te studeren (Broghan 2006: 58). In 1825 rondt hij die studie af. In hetzelfde jaar volgt Charles X zijn broer Lodewijk XVIII, die het jaar ervoor komt te overlijden, op als koning van Frankrijk.

Na zijn studie onderneemt Tocqueville samen met zijn broer Edouard zijn eerste grote reis naar Italië en Sicilië. Dit levert ook meteen het eerste reisverslag op: *Voyage en Sicile*. Hierin zijn de eerste tekenen van Tocquevilles schrijftalent te ontdekken. Hoewel we van Gustave Beaumont (ik kom zo over hem te spreken) weten dat het originele manuscript 350 pagina's telt (waar nu nog maar een fractie van over is) en Tocqueville zelf "zeer middelmatig" op de voorkant zet, is dit zijn eerste experiment met het schrijversvak (Brogan 2006: 69). En dat experiment smaakt naar meer.

Als de broers terugkeren uit Sicilië zorgt zijn vader voor een aanstelling als juge auditeur, een soort assistent-rechter, bij de rechtbank van Versailles. Op zijn 21^e begint Tocqueville aan die taak. Daar ontmoet hij de jonge Officier van Justitie Gustave de Beaumont (1802-1866). De twee jonge mannen hebben veel gemeen. Ze komen beiden uit een adellijk geslacht, zijn ambitieus en vast van plan om politiek carrière te maken. Uiteindelijk worden ze naast huisgenoten, reisgezellen, coauteurs, politieke verwanten en *peers*, vrienden voor het leven.

Maar het is vooral hun verscheidenheid die ze bindt zoals biografen Jardin (1986: 80) en Broghan (2006: 80) toevalligerwijze op exact dezelfde pagina van hun verder verschillende biografieën melden. Beaumont: zelfverzekerd, goedgemutst, en met een zekere dosis lef. Tocqueville altijd weifelend, teruggetrokken, eerder schuw. Heinrich Heine vergelijkt de twee vrienden in zijn *Français et Allemand* met olie en azijn in dezelfde salade (1868: 314, als in Jardin 1986: 80). Beaumont wellicht meer de doener, Tocqueville de denker. De dialoog die Tocqueville zelf aanhaalt in zijn *Souvenirs* is illustratief. Beaumont is erg opgetogen over de revolutionaire ontwikkelingen in 1848. Tocqueville ziet met name de rellen met lede ogen aan en zegt tegen zijn vriend, "You are delighted that the Ministry is overthrown, but don't you see that it is authority itself that lies on the ground?" Beaumont had no taste for this gloomy view. "You always see the black side of everything," he told me" (Rs: 34). Beaumont stelt voor om eerst feest te vieren en zich daarna zorgen te maken om de consequenties. Maar zo zit Tocqueville niet in elkaar.

Ondanks hun verschillen besluiten ze hun ambities gezamenlijk te realiseren en, "With a kindling enthusiasm they plunged together into an intense course of studies", aldus Pierson (1996: 22). Zo volgen ze samen de reeks legendarische colleges van François Guizot over het civilisatieproces in Europa in het algemeen en in Frankrijk in het bijzonder. Aanvankelijk zijn ze erg onder de indruk van het werk van de latere staatsman, getuige een brief van Tocqueville aan Beaumont, "We have

to reread that this winter, my good friend, it is extraordinary in its analysis of ideas and in the precision of its language, truly *extraordinary*" (als in Jardin 1986: 82). En hoewel Guizot's colleges op zijn zachtst gezegd politiek geladen zijn (Broghan 2006: 115) en Tocqueville en Beaumont ze zelfs suggestief vinden (Pierson 1996: 23), vat Tocquevilles intellect vlam, zoals Broghan het zo fraai verwoordt (2006: 115).

Tocqueville weet eenvoudig Guizot's politieke voorkeuren van zijn historische methode te scheiden en het is met name dat laatste wat hem interesseert, getuige de aantekeningen die hij maakt tijdens de colleges, "The history of civilization...should and does try to embrace everything simultaneously. Man is to be examined in all aspects of his social existence. History must follow the course of his intellectual development in his deeds, his customs, his opinions, his laws, and the monuments of his intelligence" (als in Jardin 1986: 82). Pierson destilleert nog een andere les uit de aantekeningen van Tocqueville. Het is Guizot's overtuiging dat de middenklasse de voorstuwende kracht in het civilisatieproces is. De middenklasse krijgt in haar strijd om gelijkheid, de aristocraten en hun privileges en de kerk en haar voorrechten op de knieën en nu is de monarchie aan de beurt. "That meant, reasoned Tocqueville, that all inequalities would disappear, that the nations were being swept toward a more equal distribution of rights and privileges, as on irresistible tide; in short, that the tendency of the age was toward democracy" (Pierson 1996: 23). En die beweging is onomkeerbaar. Volgens Lamberti is de term civilisatie tamelijk nieuw in die tijd en gebruikt Guizot het om de nadruk te leggen op vooruitgang, sociale ontwikkeling en individualisme (1989: 6). Termen die Tocqueville ook veelvuldig zal gaan gebruiken.

Zunz & Kahan leggen vooral de nadruk op de theorie van de invloed van centralisering en democratie op de samenleving die Guizot Tocqueville bijbrengt (2002: 7). En hoewel Guizot vindt dat centralisering noodzakelijk is (in tegenstelling tot lokaal zelfbestuur) om maatschappelijke problemen op te lossen (Broghan 2006: 116), zal Tocqueville zich ondermeer ontwikkelen tot criticus van die gedachte. Richter voegt daar ten slotte aan toe dat er geen twijfel over kan bestaan dat, "...when Tocqueville began to write the *Democratie*, he began with Guizot's theory that the nature of a society determined its political organization" (2004: 64). Hoe dan ook, Lezers van *Democratie en Amerique* en *L'Ancien Régime et la Revolution* zullen opmerken dat Tocquevilles zich de lessen van Guizot ter harte neemt.

Ondertussen gaat het niet bepaald gezwind met de carrières van Tocqueville en Beaumont als de Julirevolutie van 1830 Charles X van de troon stoot. Met die revolutie komt voorgoed een einde aan de heerschappij van het huis van Bourbon,

waarmee Tocqueville via zijn voorvaderen verbonden is. Persoonlijk heeft hij weinig op met Charles X. Tocqueville verafschuwt het feit dat hij de vrijheden van Fransen aan banden legt.

Zo ontbindt Charles X de pas gekozen kamer van afgevaardigden, legt hij het toekomstige parlement aan banden, schaft hij de persvrijheid gedeeltelijk af, voert hij censuur in en beperkt hij het kiesrecht. Deze zogenaamde *July Ordinances* leiden tot de revolutie. Charles X probeert de troon nog voor zijn tienjarige neefje te behouden maar uiteindelijk stemt het parlement ten faveure van Louis Philippe van het huis van Orleans. De traditionele adel, waar ook de Tocquevilles toe behoren, verklaart zich unaniem loyaal aan het huis van Bourbon en weet zich politiek vertegenwoordigd door de *legitimisten* die de troonbestijging van Louis Philippe als illegaal beschouwen.

Tocquevilles 'eerste revolutie' brengt hem om die reden in een lastig pakket, "I had till the end felt a remnant of hereditary affection for Charles X; but that king fell for having violated rights that were dear to me, and I had every hope that my country's freedom would be revived rather than extinguished by his fall" (als in Aron 1998: 312; zie ook Rs: 65). De traditie verlangt van Tocqueville dat hij loyaal is aan het huis van Bourbon, zijn hart geeft hem in te kiezen voor de vrijheid en voor de idealen van de revolutie.

Die tweestrijd wordt zeer concreet als Louis Philippe van alle ambtenaren een loyaliteitsverklaring in de vorm van een eed van trouw verlangt. Het is een bepalend moment voor Tocqueville. Kiest hij in de aristocratische traditie, voor een absolute monarch, met bijbehorende privileges, voor de adel? Of kiest hij voor Louis Philippe die door het volk gesteund en door het parlement gecontroleerd het land zal bestieren? Voor aristocratie of democratie?

Daarnaast zijn er meer praktische overwegingen. Wat betekent het voor zijn carrière als hij de eed niet aflegt? Zijn vader Hervé lijkt dat de belangrijkste overweging te vinden en probeert hem er met Beaumont (die de eed al afgelegd heeft) van te overtuigen dat het noodzaak is. Uiteindelijk zweert hij trouw aan Louis Philippe, maar laat tegelijkertijd aan zijn toekomstige Britse vrouw Mary Motley weten dat het de ongelukkigste dag van zijn leven is (Broghan 2006: 132). De worsteling is typerend voor Tocqueville, "He was making a decisive public break with everything that he had been brought up to believe," zoals Broghan het uitlegt (2006: 132).

Als een oude bekende hem verwijt dat hij met de eed de nalateschap van zijn overgrootvader Malherbes bezoedelt, reageert hij gepikeerd, “I will tell you that, rightly or wrongly, I am profoundly convinced that he would have acted exactly as I in my place, just as I have the presumption to hope that I should have done as he did in his” (als in Pierson 1996: 29-30).

Hoewel deze eed Tocqueville en Beaumont verzekert van hun baan, voelen ze zich ongemakkelijk met de nieuwe situatie. Als “oude adel” zijn ze min of meer verdacht. Eed of niet. Samen zoeken ze naar een uitweg en op 25 oktober 1830 sturen ze het verzoek naar de regering van Louis Philippe om in Amerika innovaties in het gevangeniswezen te mogen bestuderen.

“Such a mission would, at least, suit the purposes of the two friends”, aldus Pierson (1996: 31). Ze kunnen op eervolle wijze hun baan verlaten, in Amerika de gebeurtenissen rondom Louis Philippe afwachten en een reputatie opbouwen als experts op het gebied van het openbaar bestuur. Een noodzakelijke voorwaarde om het in de politiek te maken, een vurige wens van beiden. Of, zoals Tocqueville aan Beaumont schrijft, “Now we see ourselves face to face with our ambitions. What we must fashion in ourselves is the political man” (als in Jardin 1986: 76).

Bovendien krijgen ze de kans om de democratische republiek Amerika te ontdekken. Zoals Tocqueville later aan zijn vriend Kergorlay zou schrijven, ging hij vooral naar Amerika om de onvermijdelijkheid van democratie te bestuderen. Democratie als een egalitaire samenleving waar iedereen min of meer participeert in het politieke proces. Hij is er van overtuigd dat Frankrijk ook die kant op gaat en wil zich die materie eigen maken. “The penitentiary system was an excuse: I used it as a passport that would allow me to go everywhere in the United States” (als in Jardin 1986: 93). Hoe dan ook, ze krijgen toestemming om naar Amerika af te reizen en hun onderzoek uit te voeren. Alexis de Tocqueville is op dat moment 25 jaar oud.

2.3 Amerika en democratie

Op 2 april 1831 stappen Tocqueville en Beaumont in Le Havre aan boord van het gelijknamige schip voor een reis over de Atlantische oceaan richting Amerika. Op dat moment weet Tocqueville nog niet dat zijn reis de komende 10 jaar de voornaamste inspiratie zal vormen voor *Démocratie en Amérique*.

De reis verloopt niet al te voorspoedig. Er staat te weinig wind en het proviand raakt op waarop de passagiers de kapitein gezamenlijk verzoeken om aan te meren in New Port, dat dichterbij is dan de geplande eindbestemming New York. Na 37 dagen gaan

ze daar op 9 mei aan wal. Ze stappen vrijwel meteen op stoomboot *The President* richting New York, waar ze de volgende dag arriveren en hun intrek nemen op Broadway. De aankomst in New York per boot is ook in die dagen al indrukwekkend. In een brief aan zijn moeder laat Tocqueville weten, "At sunrise we approached New York, entering its harbor, consequently, from the back. I don't know whether the rather unattractive aspect of the country we had already seen, and our 35 days at sea, subjected us to an illusion; but what's certain is that we uttered cries of admiration on glimpsing the environs of the city" (Tocqueville 9-11 mei 1831).³⁴ Richard Sennett beschrijft hoe de Fransman zich moet hebben gevoeld, "He felt the enthusiasm of a European coming here who imagines he can plant himself in this unspoiled landscape, just as the city was planted, that America is fresh and simple and Europe is stable and complex" (1992: 51).

Aangekomen in New York gaan ze meteen aan de slag, "We get up at five or six and we work till eight. At eight o'clock the bell announces breakfast. Every one goes in promptly. After that we go out to visit a few establishments or to get into touch with certain men who are interesting to listen to. We return to dine at three o'clock. At five we usually go home to put our notes in order till seven, the hour at which we go out into society to take tea. This style of life is very agreeable and, I believe, very healthy" (als in Pierson 1996: 68).

Ook blijft de komst van beide heren voor de Amerikanen niet onopgemerkt. The New York Evening Post schrijft op 11 mei 1831, "We understand that two magistrates, Msrs. de Beaumont and de Tocqueville [sic], have arrived in the ship *Havre*, sent here by order of the Minister of the Interior, to examine the various prisons in our country, and make a report on their return to France (...) In our country, we have no doubt that every facility will be extended to the gentlemen who have arrived."³⁵

Die laatste opmerking blijkt inderdaad te kloppen. De Amerikanen ontvangen het tweetal met alle egards. De komende tien maanden zullen ze 17 van de 24 staten bezoeken en spreken met inwoners, rechters, gevangenen, koopmannen, slaven, indianen en de vroegere (John Quincy Adams) en huidige president (Andrew Jackson). Hoewel hij vol verbazing en lof is over wat hij in Amerika aantreft, ergert Tocqueville zich af en toe behoorlijk aan de Amerikanen. Met name aan hun patriotisme, "There is nothing more annoying in the habits of life than this irritable patriotism of the American. A foreigner would indeed consent to praise much in their country; but he would want to be permitted to blame something, and this he is

absolutely refused" (DA: 227). Zelfs als hij iets onschuldigs opmerkt over het klimaat of de omgeving, reageren ze als door een wesp gestoken, alsof ze het weer en het landschap ook zelf maken. Ook het gebrek aan etiquette ("Ze spugen gewoon op straat terwijl je met ze staat te praten") stoort hem.

Na drie weken verlaten ze New York. Tocqueville en Beaumont reizen soms per paard (soms in een koets, soms in het zadel) dan weer per stoomboot via de bekende Sing Sing gevangenis naar Auburn, Syracuse en Buffalo om uiteindelijk in Detroit aan te komen. De grote meren in het Noorden bezoeken ze uitgebreid. Ook trekken ze naar de Niagara Falls, waar ze letterlijk sprakeloos van worden, wat volgens Pierson uitzonderlijk is (1996: 309) en naar Quebec en Montreal in wat nu Canada is. Via Boston bereiken ze uiteindelijk weer New York om vervolgens via Philadelphia, Pittsburg, Cincinnati, Louisville, Nashville en Memphis, New Orleans in het Zuiden te bereiken. De stoomboot waar ze de Ohio mee afzakken, loopt vast op een zandbank en maakt rap water. Tocqueville verliest veel van zijn aantekeningen, maar ontsnapt ternauwernood aan de verdrinkingsdood. Ook komen ze terecht in sneeuwstormen die Beaumont goed doorstaat, maar die Tocqueville hevige koorts opleveren. Vanuit het zuiden reizen ze weer omhoog om via Washington, Baltimore opnieuw in New York aan te komen.

In brieven aan vrienden en familie uit Tocqueville zijn bewondering en twijfel. Aan Ernest Chabrol, een advocaat die hij kent van de rechtbank in Versailles, schrijft hij, "Imagine, my dear Friend, if you can, a society formed of all the nations in the world: English, French, Germans... people having different languages, beliefs, opinions: in a word, a society without roots, without memories, without prejudices, without routines, without common ideas, without a national character, yet a hundred times happier than our own: more virtuous? I doubt it" (New York, 19 juni, 1831, als in Zunz & Kahan 2002: 40). Volgens Mc Lelland ontstaat het idee van het Amerikaanse exceptionalisme dan ook bij Tocqueville (1996: 337).

Over het algemeen werken de vrienden hard en gedisciplineerd en spreken meer dan 200 mensen. Daarnaast nemen sociale activiteiten veel tijd in beslag. Zo krijgen ze bijvoorbeeld een prominente plek toebedeeld in de 4th of July parade in Auburn, waar ze hun ogen uitkijken. Ook nemen ze af en toe een weekje de tijd om van het natuurschoon te genieten. Tocqueville houdt zich dan bezig met het schieten van papegaaien en patrijzen, Beaumont hanteert zijn schetsboek. Van de gesprekken met gevangenen werkt Tocqueville uitgebreide transcripten uit. Beaumont raakt steeds

meer geïnteresseerd in de slavernijkwestie en zou daar in 1835 een sterk geannoteerde roman over schrijven met de titel *Marie, ou l'esclavage aux Etats-Unis*.

Veel auteurs hebben zich bezig gehouden met de vraag wie Tocqueville spreekt en hoe die gesprekken hun gedachten over Amerika beïnvloeden (Pierson 1996, Boesche 1980, Schleifer 2000, Jardin 1986, Wolin 2001 en Broghan 2006). Boesche (1980) wijst er op dat de gesprekken die Tocqueville voert in het kader van het onderzoek naar het gevangeniswezen van grote invloed zijn op zijn denken over democratie en met name op zijn these over het milde despotisme. Maar vooral zijn enthousiasme over de lokale bestuurspraktijk in New England is onderwerp van discussie. Is "New England" representatief voor Amerika? En schildert Tocqueville de zaken niet te romantisch af?

Met name de gesprekken die Tocqueville en Beaumont voeren in Boston met Jared Sparks zijn van grote invloed op het denken van Tocqueville (Pierson 1996: 367, Broghan 2006: 181-183, Schleifer 2000: 166, Lamberti 1989: 118, Jardin 1988: 150). Sparks is van oorsprong historicus en Tocqueville ontmoette hem al eerder in Parijs waar Sparks onderzoek deed. Hij is min of meer de Amerikaanse evenknie van Guizot aldus Broghan (2006: 181). Later zal Sparks president van Harvard worden en Tocqueville in die hoedanigheid een eredoctoraat schenken.

Sparks, die reeds bekendheid geniet vanwege zijn werken over George Washington, bezit een grote collectie persoonlijke brieven van Amerikaanse en Franse politici en Tocqueville en Beaumont zijn diep onder de indruk van zijn eruditie. In de verschillende gesprekken die ze met hem voeren komen thema's aan de orde die bepalend zijn voor de inhoud van Tocquevilles werk. Zo brengt Sparks de *tyranny of the majority* ter sprake (Lamberti 1989: 118), alsmede de *spirit of locality* in New England (Schleifer 2000: 166) en spreken ze uitgebreid over centralisatie, decentralisatie en New England als het vertrekpunt van de Amerikaanse democratie.

Broghan wijst er op dat de gesprekken tweeledig zijn. Aan de ene kant voorziet Sparks de Franse vrienden van nieuwe kennis en inzichten, aan de andere kant testen Tocqueville en Beaumont hypothesen die ze tijdens hun reis hebben geformuleerd (2006: 182). Aantekeningen in de dagboeken van Sparks lijken te bevestigen dat de twee Fransen niet 'blanco' binnen komen, "[Beaumont and Tocqueville] have been very desirous to get some ideas of the municipal or town governments in New England.... The principles are important in regard to any changes that may be contemplated in the municipal establishments in France" (als in Schleifer 2000: 167).

Naast de vele gesprekken die ze voeren, komen ze ook direct in aanraking met de problemen waar Amerika mee worstelt. Onderweg komen ze een groep Indianen tegen die gedwongen naar een andere plek vertrekken. Het is een treurig gezicht en Tocqueville en Beaumont kijken verbijsterd toe. Aan zijn moeder schrijft Tocqueville dat de Amerikanen hebben ontdekt dat blanken veel efficiënter met grond omgaan dan Indianen. Dus overal waar blanken zich kunnen settelen, delven Indianen het onderspit. "What a fine thing logic is!," voegt hij daar niet zonder ironie aan toe (als in Broghan 2006: 204). Tocqueville is er van overtuigd dat de Indianen binnen een eeuw allemaal uitgestorven zullen zijn. Ook de manier waarop Amerikanen slaven behandelen kan hun goedkeuring niet wegdragen. Het feit dat slaven zich, doordat de Zuiderlingen ze als slaaf behandelen, ook als slaaf gaan gedragen, maakt diepe indruk op Tocqueville.

In het Zuiden lopen ze vertraging op. Slecht weer, bevroren rivieren, omgeslagen koetsen en ziekte spelen hen parten. Daardoor moeten ze een bezoek aan James Madison op zijn plantage in Virginia afzeggen. Inmiddels zijn ze gesommeerd door hun superieuren in Frankrijk en dus is het tijd om terug te gaan. Wel zijn ze nog op tijd in Washington om President Jackson te ontmoeten. Jackson biedt ze een glaasje madeira aan en laat verder geen verpletterende indruk achter op het tweetal. Op 20 februari 1832, vertrekken ze vanuit New York, wederom op het schip Havre, naar de gelijknamige haven, waar ze hun reis ook begonnen waren.

Terug in Frankrijk valt Tocqueville in een diep zwart gat. Amerika heeft een onuitwisbare indruk op hem gemaakt en hij worstelt met de vraag hoe die indrukken elegant en relevant vorm te geven. Er komt weinig uit zijn pen. In een brief aan Beaumont maakt hij gewag van zijn lethargie, "[In the morning] I get up and immediately sink down into the vast armchair my father was imprudent enough to give me; next to me I put a chair and on the chair an escritoire. On my knees I have a notebook, a thick pad of paper, and close by a pile of books. Thus prepared, I lie back in my armchair and with my eyes half closed, I wait for the spirit of the penitentiary system to appear to me" (als in Jardin 1988: 179). Maar die geest wil niet verschijnen. Typisch geval van writersblock. En hoewel Tocqueville kritisch mee leest en denkt over de opbouw en structuur is het vooral Beaumont die het schrijfwerk voor hun rapport over het gevangeniswezen ter hand neemt.

Daarnaast leidt een aantal gebeurtenissen Tocqueville af om het maar eens eufemistisch uit te drukken. Ten eerste heerst er cholera in Parijs wat niet

bevorderlijk is voor een rustige werkomgeving. Maar dat is nog zijn minste zorg. De juli Monarchie van Louis Philippe heeft niet bepaald een zachte landing gemaakt en verschillende groepen in Frankrijk proberen de macht te grijpen. Zo is er de Hertogin de Berry die zichzelf als legitieme troonpretendent beschouwt. Ze hoopt in Marseille een volksopstand te creëren om vervolgens naar Parijs door te stomen.

Tocquevilles jeugdvriend Louis de Kergorlay is daarbij betrokken en belandt al snel in de gevangenis. Tocqueville voelt zich geroepen om hem in morele en juridische zin bij te staan. Daarnaast wijst het Openbaar Ministerie Beaumont aan om als openbaar aanklager op te treden in een complex proces waarin de verstrengelde persoonlijke belangen van Louis Philippe ook een rol spelen (zie ook Broghan 2006: 217-218 en Jardin 1988: 186-190). Het is min of meer een politiek proces waarin de belangen van de legitimisten tegenover de belangen van Louis Philippe staan. Beaumont weigert echter voor trekpop te spelen en wordt op staande voet ontslagen. Tocqueville die op dat moment in Toulon is om Kergorlay bij te staan, leest het nieuws in de krant en schrijft ter plekke uit vriendschap en solidariteit zijn ontslagbrief, “Long bound in intimate friendship with the man just struck down by dismissal in this way, whose principles I share and whose conduct I approve, I think it my duty to share his fate of my own accord, and with him to abandon a profession in which neither a clear conscience nor services performed can guarantee a man against undeserved disgrace” (als in Broghan 2006: 220).

Broghan wijst er fijntjes op dat het enige nut van de eed die Tocqueville met zoveel moeite aflegde zijn reis naar Amerika was (2006: 220). Positief effect van hun gezamenlijk ontslag is dat ze nu de handen vrij hebben om te schrijven. Tocqueville bezoekt in Toulon nog een gevangenis en en passant gevangenissen in Genève en Lausanne om ook het Zwitserse perspectief te kunnen meenemen. Begin januari 1833 verschijnt *Du Système pénitentiaire aux Etats-Unis et de son application en France*.

Later zou Tocqueville aan de secretaris van de *Académie Sciences Morales et Politiques* schrijven, in een poging Beaumonts kandidatuur te bespoedigen, dat Beaumont het rapport volledig geschreven heeft (Jardin 1988: 184). Toch heeft Tocqueville een grote invloed op het werk. Ze benaderen het gevangeniswezen niet als een verzameling instellingen die op zich zelf staat, maar plaatsen het expliciet in de Amerikaanse context. Het leest als een case-study, “...of Jacksonian democracy in action” (Broghan 2006: 234). Het boek is een groot succes en ze ontvangen er de Montyon prijs voor (Jardin 1988: 194).

Tocqueville is ondertussen al diep verzonken in zijn *Démocratie en Amérique*, in zijn werkkamer in zijn ouderlijk huis op het landgoed Tocqueville, te gast bij zijn broers en in Parijs. Zijn vrienden en familie fungeren als *peers*. Ze lezen en bespreken conceptstukken en becommentariëren verschillende versies. Ondertussen reist hij naar Engeland waar hij vriendschap sluit met de Britse econoom en volksvertegenwoordiger Nassau Senior. Op 23 januari 1835 is het dan eindelijk zover. Volume I van *Démocratie en Amérique* komt uit en slaat in als een bom.

Volgens Jardin is het, “het boek van het jaar” (1988: 225). In de vijftien jaar na de eerste publicatie zouden er dertien drukken van verschijnen, wat behoorlijk veel is voor een serieus politiek werk in die tijd (Shapiro 1942: 547). Het is Tocquevilles *instant claim to fame*. Zijn oom Chateaubriand introduceert hem met gepaste trots in de meest invloedrijke salons van Parijs. Het boek veroorzaakt verhitte debatten, maar vriend en vijand prijzen Tocqueville om zijn observatievermogen, wijsheid en filosofische inzichten (Jardin 1988: 225). Henry Reeve die Tocqueville in Engeland ontmoet, vertaalt het werk vrijwel meteen in het Engels en John Stuart Mill beveelt het boek in een lovende recensie aan als noodzakelijke kost voor zowel staatsman als het bredere publiek (1835: 120).

Historici, politiek filosofen en biografen hebben zich uitgebreid en diep gebogen over de vraag of en in hoeverre Tocqueville Mill beïnvloedde of andersom (zie voor een uitgebreide beschrijving: Pappé 1964). Die waarheid laat ik graag in het midden. De twee sluiten een innige vriendschap die vooral in correspondentie tot uiting komt. Mill schrijft in zijn biografie (1873) dat hij door *Démocratie en Amérique* voorstander wordt van gemodereerde democratie in plaats van directe democratie. Daarnaast overtuigt het werk hem van de invloed van centralisatie van het openbaar bestuur op het welzijn van de samenleving. “In that remarkable work, the excellencies of Democracy were pointed out in a more conclusive, because more specific manner than I had ever known them to be even by the most enthusiastic democrats; while the specific dangers which beset Democracy, considered as the government of the numerical majority, were brought into equally strong light, and subjected to a masterly analysis” (1989: 149-150). De Académie Française schenkt Tocqueville (opnieuw) de Montyon prijs (Jardin 1988: 228).

Ook in Engeland slaat het boek aan. Maar Tocqueville neemt geen tijd om op zijn lauweren te rusten. Van april tot augustus reist hij, opnieuw met Beaumont, naar Engeland en Ierland (waarover ze afzonderlijk publiceren) om vooral de grote industriële steden te bezoeken. Als ze terugkomen, bekroont hij het productieve jaar

1835 door met zijn verloofde Mary Motley te trouwen. Beaumont trouwt een jaar later met Clémentine de la Fayette, kleindochter van de illustere Franse generaal.

In Engeland en Ierland raakt Tocqueville geïnteresseerd in armoedebeleid. Het feit dat zijn vriend Nassau Senior juist op dat moment het armoedebeleid in Engeland aan het hervormen is, draagt daar ongetwijfeld aan bij. Het bezoek aan de “paupers” in met name Ierland maakt een diepe indruk op hem. Op 9 juli 1835 bezoekt hij een armenhuis waarover hij schrijft, “In the left wing, a smaller room, full of old or crippled men. They are seated on wooden benches, all turned in the same direction, crowded together as in the pit of a theatre. They do not talk at all, they do not move, they look at nothing, they do not appear to be thinking. They neither expect, fear, nor hope for anything from life. I am mistaken, they are waiting for dinner, which is due in three hours. It is the only pleasure that is left to them, after which they will have nothing more than to die” (als in Zunz & Kahan 2002: 148-149).

Later in Tocquevilles reisverslag geeft de Bisschop van Kilkenny de landeigenaren er van langs omdat ze mensen tot het onmenselijke uitbuiten en er vervolgens om lachen (idem: 149). Tocquevilles confrontatie met de Britse armoede resulteert in zijn *Memoir on Pauperism* (1836), waarover hij tevens college geeft aan de wetenschappelijke society van Cherbourg. Hij pleit voor hulp aan armen die het echt nodig hebben in plaats van de algemene vorm van armenzorg die op dat moment gewoon is (Zunz & Kahan 2002: 19). In 1837 begint hij aan het tweede deel van het *Memoir on Pauperism*, maar dat rondt hij niet af. Wel pleit hij in de schetsen van het tweede deel voor “Industrious associations”, een soort vakbonden avant la lettre, voor de mogelijkheid voor arbeiders om eigendom te vergaren en voor de structurele ontvlechting van industriële en politieke belangen (Idem: 150).

De tijd lijkt dan tevens rijp om zijn politieke aspiraties te verwezenlijken. De naam die hij heeft opgebouwd door het verschijnen van *Démocratie en Amérique* komt daarbij goed van pas. Zo mag hij zich in 1837 Chevalier de la Légion d'Honneur noemen. Tot op de dag van vandaag een belangrijke en eervolle onderscheiding in Frankrijk. Zoals hij voorziet voor dat Beaumont en hij naar Amerika vertrekken, leidt een succesvol boek tot een ticket naar een politiek bestaan. Daarbij is hij na het overlijden van zijn moeder in 1836 in bezit gekomen van het familielandgoed Tocqueville nabij het dorpje Valognes in Normandier. Hij besluit er tevens zijn politieke thuis van te maken. Hij profileert zichzelf als een liberaal alternatief, maar de kiezers in de regio moeten nog even aan hem wennen. De eerste verkiezingen waar hij aan mee doet, in 1837 verliest hij kansloos. Wel wordt hij in 1838 verkozen

tot de Académie des Sciences Morales et Politiques. Een jaar later kiezen de inwoners van het district Manche (Valognes) hem met een overmacht aan stemmen tot hun gedeputeerde. Tot het eind van zijn politieke carrière in 1851 zou hij dat blijven. Beaumont wordt in hetzelfde jaar tevens tot gedeputeerde gekozen van Marmes in de Sarthe.

Ondertussen werkt hij gestaag verder aan Volume II van *Démocratie en Amérique*. In 1839 is het manuscript af. Al gaat dat wat minder makkelijk dan dat ik het hier opschrijf. Zijn politieke activiteiten, reizen en beroemdheid gooien roet in het eten van de rust die hij nodig heeft voor reflectie en productie. Aan Beaumont schrijft hij begin oktober 1839, "I must at all costs finish this book. It and I have a duel to the death-I must kill it or it must kill me" (als in Zunz & Kahan 2002: 19). Uiteindelijk wint hij het duel. Tevens is hij van plan om zijn essay, "Quinze Jours dans le desert," dat hij in Amerika schreef op te nemen als bijlage. Zoals gebruikelijk leest hij het eerst aan Beaumont voor. Beaumont luistert vol bewondering en stelt nederig dat het zijn eigen roman *Marie* in de schaduw zal stellen. Daarop en daarom stopt Tocqueville het weg om er nooit meer naar om te kijken. Het getuigt tevens van hun vriendschap dat Beaumont het opneemt in de eerste *Oeuvres* die hij samenstelt na Tocquevilles dood (Broghan 2006: 225).

Op 24 april 1840 ziet het tweede deel van *Démocratie en Amérique* in Parijs en Londen het levenslicht. En hoewel het tweede deel vandaag populairder is dan deel één, ontvangen de Fransen het op dat moment niet zo enthousiast als het eerste deel. Het is een stuk voor fijnproevers. Abstracter, filosofischer, minder feitelijk en meer op de toekomst gericht. (Zie voor verschillende reacties en recensies Jardin 1988: 270-273 en Broghan 2006: 367-370).

Mill is echter onverminderd enthousiast en wijdt er opnieuw een uitgebreide recensie aan waarin hij het, "The beginning of a new era in the scientific study of politics" noemt (als in Brogan 2006: 371). Aan Tocqueville schrijft hij, "You have changed the face of political philosophy, you have carried on the discussions respecting the tendencies of modern society, the causes of those tendencies, & the influences of particular forms of polity and social order, into a region both of height & of depth which no one before you has entered, & all previous argumentation & speculation in such matters appears but child's play now" (als in Broghan: 370). Wel geeft Mill aan dat Tocqueville noodzakelijkerwijs enkele zaken is vergeten en dat bepaalde onderdelen in de toekomst door anderen beter zullen worden gedaan, "But he has earned the double honour of being the first to make the attempt, and of

having done more towards the success of it (democratie – ajk) than probably will ever again be done by any other individual” (1840: 3). Tocqueville vindt, en dat is niet verwonderlijk, dat Mill hem van alle recensenten het beste begrijpt. In Engeland wordt het boek een succes. Zo is het project waar hij in 1830 over begon na te denken, tien jaar later af. Tocqueville heeft zijn handen vrij voor de politiek.

2.4 Politiek en revolutie

I have spent ten years of my life in the company of truly great minds who were in a constant state of agitation without ever really becoming heated, and who expended all their perspicacity in the vain search for subjects on which they could seriously disagree.

Alexis de Tocqueville³⁶

Het nieuwe decennium begint goed. In 1841 kiest de prestigieuze Académie Française, waar zijn overgrootvader Malherbes ook toebehoorde, hem als lid. Daar komt hij opnieuw Guizot tegen. Tevens lobbyt hij succesvol voor een plek voor Beaumont in de Académie des Sciences Morales et Politiques. In hetzelfde jaar trekt hij met zijn broer Hippolyte, en uiteraard met Beaumont, uit politieke interesse naar Algerije. Net als in Amerika wordt hij ook hier ernstig ziek en ziet zich genoodzaakt de reis eerder af te breken. Uiteraard verklaart Beaumont zich solidaire (Jardin 1988: 324). In 1846 zal hij het land overigens opnieuw bezoeken om zich persoonlijk op de hoogte te stellen van de perikelen die de kolonisatie met zich meebrengt en daar in het parlement zijn voordeel mee te doen. Die keer gaat zijn vrouw mee om op zijn gezondheid te letten.

Politiek raakt Tocqueville te geïsoleerd om veel invloed te kunnen uitoefenen. Aan zijn politiek-mentor, de doctinaire Pierre-Paul Royer-Collard, schrijft hij, na zijn beklag gedaan te hebben over zijn mede parlementariërs, en het feit dat hijzelf blijkbaar niet in staat is om zijn theoretische kennis in actie om te zetten, “I compare myself to a wheel that goes around very quickly, but which, having missed its gear, does nothing and is useful for nothing” (Tocqueville, 27 september 1841, als in Zunz & Kahan 2002: 159).

Samen met Beaumont behoort Tocqueville tot een groepje “nieuwe” liberalen die niet echt te plaatsen zijn in de grote politieke stromingen van die tijd. Hij schrijft rapporten over Algerije en pleit voor het afschaffen van de slavernij, maar weet niet echt politieke potten te breken. Daarnaast is hij een jaar lang hoofdredacteur van de krant *Le Commerce*. Hij gebuikt dit podium om zijn politieke ideeën te ventileren.³⁷

Ook maakt hij zich in deze periode in toenemende mate druk om de groeiende kloof tussen arm en rijk. Ik zou kunnen zeggen dat hij voor de uitdaging staat om zijn *Memoir on Pauperism* in beleid om te zetten. Hij begint in 1847 met het opstellen van een voorstel voor sociaal beleid gebaseerd op de volgende vier punten (Zunz & Kahan 2002: 224):

1. Sluit de armste mensen uit van het betalen van belasting
2. Hef geen belasting op goederen die noodzakelijk zijn voor iedereen, omdat de armen dan relatief zwaarder belast worden
3. Indien toch belasting geheven wordt op noodzakelijke goederen, maak het tarief dan zo laag, dat zelfs de armen het nauwelijks merken
4. Als hoge belasting geheven wordt, zorg dan dat die belasting proportioneel is aan het vermogen van mensen.

Daarnaast besteedt Tocqueville veel aandacht aan het toegankelijk maken van publieke voorzieningen voor de armen. Immers, de middenklasse heeft in materiële zin alles uit De Revolutie gehaald wat er in zat. Maar geldt dat ook voor de onderklasse? Nee. De overheid heeft sinds De Revolutie stelsel matig verzuimd om voor de onderklasse op te komen. Dat komt vooral omdat politieke partijen gegijzeld zijn door de middenklasse. Tocquevilles sociale politiek moet daar verandering in brengen. Maar zover zal het niet komen.

Want dan breekt het jaar 1848 aan. Een jaar waarin de politieke elite hard in aanraking komt met de meerderheid van het volk dat zich niet vertegenwoordigd weet en voelt. Ten eerste omdat het niet mag stemmen. Ten tweede omdat de volkvertegenwoordigers zich niet bepaald om de massa bekommeren. Tocqueville kijkt in zijn *Souvenirs* uitgebreid terug op het revolutiejaar, "The country was at that time divided into two parts, or rather into two unequal zones: in the upper one, which was meant to contain the entire political life of the nation, languor, impotence, immobility and boredom reigned; but in the lower one an attentive observer could easily see from certain feverish and irregular symptoms that political life was beginning to find expression" (Rs: 11). De aristocratie is verslagen en het volk uitgesloten (Rs: 10). Dat kan niet langer goed gaan. Tocqueville ziet een strijd aankomen tussen de "haves and the have-nots" (Rs: 12-13). Op 29 januari 1848 houdt hij zijn collega's in het parlement voor dat Frankrijk aan de vooravond van revolutie staat. Het volk mort en de grieven zijn van politiek, sociaal geworden, zo merk hij op

tijdens zijn wandelingen door Parijs. "Gentlemen, my profound conviction is that we are lulling ourselves to sleep over an active volcano" (Rs: 14).

Hoongelach is zijn deel. De oppositie applaudisseert energiek, maar volgens Tocqueville is dat meer vanwege partijbelangen dan omdat ze Tocquevilles visie delen. Hoe dan ook, een maand later is het zover. Guizot, die inmiddels premier is, treedt op 24 februari af. Louis Philippe doet afstand van de troon en Lamartine roept de Tweede Franse Republiek uit. Revolutiejaar 1848 is begonnen. In zijn *Recollections* vertelt Tocqueville dat hij ondanks zijn voorspelling de revolutie niet zo snel had verwacht (Rs: 16). Ook hij laat zich er door verrassen. Op de ochtend van de 24^e komt zijn kokkin bezeten binnen rennen met het nieuws dat mensen worden afgeslacht. "I went down at once, and as soon as I had set foot in the street I could for the first time scent revolution in the air: the middle of the street was empty; the shops were not open (...) little frightened groups of neighbours talked by the doors in lowered voices, anxiety or anger disfigured every face" (Rs: 36). Afslachtingen komt hij niet tegen.

Wel grijpt de revolutie hem aan. Zoals ik schreef, hoopt hij in 1830 nog dat het nieuwe bewind meer vrijheid zou brengen, maar nu blijkt die hoop ijdel, "This was the second revolution within the space of seventeen years that I had seen accomplished for my eyes (...) I had spent the best years of my youth in a society that seemed to be regaining prosperity and grandeur as it regained freedom; I had conceived the idea of a regulated and orderly freedom, controlled by religious belief, mores and laws; I was touched by the joys of such a freedom and it had become my whole life's passion. I had felt that I could never be consoled for this loss, and now I clearly saw that I must give it up forever" (Rs: 65).

Er is ook nogal wat gebeurd in Frankrijk natuurlijk. De constitutionele monarchie volgt het ancien régime op, de republiek volgt de monarchie op, het Keizerrijk van Napoleon op zijn beurt weer de republiek om weer opgevolgd te worden door De Restauratie en de juli Monarchie van Louis Philippe. En nu is er weer revolutie (Rs: 66). En na iedere verschuiving zegt men weer dat de belofte van de Franse Revolutie ingelost is. Het maakt Tocqueville moedeloos. "I cannot tell and do not know when this voyage will end; I am tired of mistaking the deceptive mist for the bank. And I often wonder whether that solid land we have sought for so long actually exists, and whether it is not our fate to rove the seas forever" (Idem). Bestaat democratie in zijn zuiverste vorm wel? Of is het een ideaalmodel dat we gedoemd zijn altijd na te streven maar nooit zullen bereiken?

De “februari revolutie” blijkt vooral een socialistische revolutie. “It was those socialist theories, which I have previously called the philosophy of the February revolution, that later kindled real passions, embittered jealousies, and finally stirred up war between the classes. (...) There was great variety in these theories; sometimes they were contradictory, sometimes hostile to one another. But all of them, aiming lower than the government and attempting to reach society itself” (Rs: 75-76). Louis Philippe stimuleerde het materialisme om het volk rustig te houden. Maar nu het economisch tegen zit, valt het volk vooral op, wat het niet heeft en wat de rijken wel hebben. Tocqueville spreekt in dit kader van, “...the democratic decease of envy silently at work” (Rs: 63). Tocqueville verafschuwt vooral de rellen en het geweld die de socialistische revolutie met zich brengt en de tirannie van de meerderheid die de minderheid verdrukt, maar ook de in zijn ogen valse ideologie, die de socialistische leiders de arbeiders voorhouden. Natuurlijk is het zo dat rijken meer hebben dan de armen, maar de ideologen houden de armen voor dat ze allemaal rijk en welvarend zouden kunnen zijn. Bovendien, “These poor people had been assured that the goods of the wealthy were in some way the result of a theft committed against themselves” (Rs: 137).

Hoewel hij ze niet noemt, heeft Tocqueville zo te zien weinig op met het spook dat volgens Marx en Engels³⁸ in hetzelfde jaar door Europa waart, en al helemaal niet met het populistische “bezit is diefstal” van de anarchist Proudhon. Hij gelooft niet in de uniformiteit die van het socialisme uitgaat, en al helemaal niet dat het arbeidersparadijs door overheidsinterventie te bereiken is. In andere woorden, hij zet nogal wat vraagtekens bij het ideologische en het realiteitsgehalte van het socialistische ideaal.

Zijn onweerstaanbare nieuwsgierigheid brengt hem verschillende malen in het hart van de strijd. Ogenschijnlijk rustig loopt hij tussen barricades door, inspecteert de troepen, discussieert met het volk en krijgt verscheidende malen kogels om zijn oren. Vooral als hij wordt aangewezen om als volksvertegenwoordiger het leger, dat in het hart van Parijs tussen de barricades in felle strijd met de opstandelingen is gewikkeld, de laatste besluiten van het parlement mede te delen.

Ook gaat hij er verschillende malen op uit om te kijken of zijn neefjes, die in Parijs op een kostschool zitten, nog veilig zijn. In de rellen vindt hij niets terug van de heroïek die hij van oorlog en strijd verwachtte. De chaos, improvisatie en het brute geweld staan hem niet aan. Dat ervaart hij met name als hij in een hinderlaag terecht komt,

“Immediately our column fell into utter confusion; in an instant artillery, cavalry and infantry were mixed up, and the soldiers fired in all directions, not knowing what they were doing, and fell back sixty paces in a tumult. This disorderly, impetuous flight threw me against the wall of the house opposite the rue Faubourg du Temple, where I was knocked over by the cavalry and so hard pressed that I lost my hat and nearly left my body there too” (Rs: 16).

Tocquevilles politieke jaren zijn vooral ook een aaneengeschakelde periode van twijfel en onzekerheid. Hij had zich er veel van voorgesteld. Vanaf zijn jonge jaren met Beaumont, bereidt hij zich er op voor. Maar succes hebben als schrijver is nog iets anders dan succesvol politicus zijn. Sterker nog, de twee staan elkaar in de weg, zo moet hij constateren (Rs: 82). Toch kan enige vorm van zelfkritiek hem niet ontzegd worden. Over zijn politieke carrière zegt hij, “I found it full of disappointments about others, and about myself; and, to begin with the latter, I was not slow to discover that I lacked the qualities needed to play the brilliant role of which I dreamed; both my good qualities and my defects proved obstacles” (Rs: 80). Vooral zijn integriteit en zijn principes staan in de weg van succesvol politiek (onder)handelen. “And I confess that my greatest consolation for the frequently poor success of my integrity has been the conviction that I should have made a very mediocre and clumsy rascal”, merkt hij ten slotte en niet zonder ironie op (Rs: 79-80).

Uiteindelijk schrijven de interim-bestuurders nieuwe verkiezingen uit om een wetgevende vergadering samen te kunnen stellen. Om het volk tevreden te stellen breiden ze het kiesrecht drastisch uit. Deze verkiezingen, waarbij 9 miljoen mensen mogen stemmen in plaats van de 250 duizend bij de vorige verkiezingen, brengen een aardverschuiving teweeg (Mayer 1969: xxxv). Tocqueville vaart wel bij de uitbreiding van het kiesrecht. In zijn district krijgt hij 110704 van de 120000 stemmen (Rs: 98).

Vervolgens kiest het parlement hem als een van de vertegenwoordigers die de nieuwe constitutie moeten gaan opstellen. Het wordt een teleurstellende ervaring. Niemand van de commissie is in staat om boven de partijen en belangen uit te stijgen. Een noodzakelijke voorwaarde voor constitutioneel succes. Daarnaast ontbreekt het de groep aan intellectuele capaciteit. “All this bore little resemblance to those men, so sure of their aim and so well acquainted with the best means to reach it, who drafted the American Constitution sixty years ago with Washington in the chair” (Rs: 168). Tocqueville ergert zich kapot aan zijn mede commissieleden, “In our moments of rest from this fine work, Marrast, who was a republican of the same ilk

as Barras and always preferred luxury, good food, and women to democracy in rags, recounted little stories of gallantry, while Vaulabelle made dirty jokes" (Rs: 172).

Ondertussen woedt buiten de revolutie. Niet echt ideale omstandigheden dus. Bovendien zijn de Fransen ambivalenten dan de Amerikanen. "No nation feels less attachment to its government than the French, and none is less able to do without it" (Rs: 168). Die spanning is moeilijk in constitutionele zin uit te drukken. Na een felle discussie verliest Tocqueville de strijd om *twee* volksvertegenwoordigende kamers. Wel sleept hij er uiteindelijk de levenslange benoemingen, die de onafhankelijkheid van rechters garanderen, uit.

Uiteindelijk wordt Tocqueville op 2 juni 1849 Minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet van Barot. Napoleon III, het neefje van Bonaparte, die de verkiezingen overtuigend wint, is President. Tocqueville benoemt meteen Beaumont tot ambassadeur in Wenen (Aron 1998: 295) en is gelukkig met het zelfvertrouwen dat de functie hem oplevert. In tegenstelling tot zijn schrijvende en vertegenwoordigende leven, belemmeren zijn reflexieve talenten zijn actieradius nauwelijks. "I had felt perplexed, discouraged and anxious when faced by minor responsibilities. But I felt peculiarly tranquil and calm when faced by great ones" (Rs: 231). In zijn Souvenirs staat een aantal aardige politieke trucs te lezen die hij in die tijd opdoet, "Something I had observed in trivial matters seemed applicable to great ones. I had found that negotiating with men's vanity gives one the best bargain, for one often receives the most substantial advantages in return for very little of substance" (Rs: 233). Als eind oktober het kabinet ten val komt, komt er ook een eind aan zijn ministerschap.

Als Louis Napoleon in 1851 een staatsgreep pleegt en het tweede Franse keizerrijk uitroept, sluit hij Tocqueville en enige andere parlementariërs op wegens hun openlijke oppositie tegen de actie. En hoewel hij wel degelijk om zijn politieke denkbeelden gevangen wordt gezet, doet hij er tamelijk jolig over. Op 11 december verschijnt er een anoniem artikel van zijn hand in de London Times waarin hij de coupe veroordeelt. Als de nieuwe dictator in het jaar daarna ook loyaliteit eist, is het voor Tocqueville mooi geweest. Met pijn in het hart neemt hij afscheid van de politiek (Broghan 2006: 523; Jardin: 466).

Aan Fransisque de Corcelle, de Franse ambassadeur bij het Vaticaan³⁹ ten tijde van Tocquevilles ministerschap, schrijft hij, "I entered public life along with liberal and constitutional institutions, I am completely determined not to stay in public life

without them" (21 februari 1851, als in Zunz & Kahan 2002: 259). Zijn toorn geldt naast Louis Napoleon het Franse volk dat de nieuwe dictator met open armen ontvangt. In een ongekend felle brief aan zijn broer Edouard schrijft hij, "...for I know this tired, nervous half rotten France, which asks only to obey whoever will insure its material well-being" (7 december 1851, als in Zunz & Kahan 2002: 262). Van de boeren en winkeliers kan hij nog een beetje begrijpen dat ze de "vrijheid, waardigheid en de eer van het land" inruilen voor rust om hun goederen aan de man te brengen en inkomen te vergaren. Maar dat begrip kan hij niet opbrengen voor de elite die daar in mee gaat. "What makes me regret not being in jail any longer, what would make me hide in the countryside tomorrow if only I could find a place with no Frenchmen or their business in sight, is contact with the so-called 'honest' and 'distinguished' classes" (idem). Vanaf dat moment beschrijft hij zichzelf als een "émigré interieur" (zie deel V van Jardin 1988).

Zijn politieke jaren geven hem weinig vertrouwen in de politieke mogelijkheid om consistent bij te kunnen dragen aan de samenleving, "One has to have spent long years in the whirlwind of party politics to realize how far men drive each other from their intended courses, and how the world's fate is moved by their efforts, but often in opposite directions from the wishes of those who produced the current, like a kite flies by the opposing action of the wind and the string" (Rs: 28). De revolutie en de coupe van de nieuwe Napoleon laten Tocqueville verbitterd achter. "He had devoted the best years of his youth and maturity to building a free state in France, and now it seems he was condemned to ineffectiveness in the sidelines of despotism" (Broghan 2006: 523). De juiste tijd om troost en energie in de wetenschap te zoeken.

2.5 Het oude regime en de dood

Zijn gezondheid zit hem niet mee. Brogan (2006) duidt op verschillende momenten in zijn biografie op het zwakke gestel van Tocqueville. Maagproblemen, koorts en bronchitis schakelen hem gedurende zijn hele leven soms enkele maanden uit. Samen met zijn Mary trekt hij in de winter naar warmere oorden en in de zomer naar de bergen voor zuivere lucht. Volgens Jardin wordt hij in de lente van 1850 getroffen door een heftige longontsteking. Hij spuugt bloed en ligt weken op bed (1988: 479). In november van dat jaar gaan hij en Mary met Nassau Senior en zijn gezin naar Sorrento aan de Italiaanse Amalfi kust, om van zijn ziekte te herstellen, te overwinteren, en verder aan zijn Souvenirs te werken, waar hij begin dat jaar aan begonnen is. In 1851 rondt hij zijn herinneringen af.

Al snel dient een volgend project zich aan. Een onderzoek naar het ontstaan van de Franse Revolutie en Napoleons autoritaire en populaire reactie daarop. Wij zijn het

gaan kennen als *L'Ancien Régime et la Revolution*. Volgens historicus Furet laat het zich lezen als een geschiedenis van de centralisatie van de overheid en het effect daarvan op de civil society. "Tocqueville was remarkably knowledgeable about administrative archival sources for the eighteenth century; moreover, he had the intelligence to look at both ends of the hierarchical ladder" (1988: 141). Aan de ene kant bestudeert hij uitgebreid de nationale archieven in Parijs. Aan de andere kant bestudeert hij in Tours de geschiedenis van het gemeentebestuur. Het is typerend voor Tocquevilles werkwijze om beide zijden van democratische medaille te willen beschrijven. Uiteraard is het een ander type onderzoek dan dat hij in Amerika uitvoert. Daar maakt hij vooral gebruik van interviews en nu moet hij het met archieven doen. En dat doet hij met een bewonderenswaardig fanatisme. In de gemeentearchieven van Tours vindt hij stukken van onschatbare waarde, "It is a collection of papers which will give to any student a clear idea of the ways in which all the various business of public administration was conducted" (als in Broghan 2006: 544). De bestuurskundige in hem komt tot volle bloei.

Zijn gestel beïnvloedt zijn keuze voor Tours. In oktober 1852 leidt hij aan een zeer ernstige tuberculoseaanval. Hij blijft twee maanden in bed. Maar zijn huis in Parijs is te donker en kil. En omdat hij vreest dat de Normandische zomer ook dit jaar weer regenachtig zal zijn, huren ze een huis in Saint-Cyr, vlakbij Tours. Het klimaat is daar vermoedelijk beter en er woont een bekende arts waar Tocqueville vertrouwen in heeft. Zijn fysieke gesteldheid belemmert hem echter niet om in 1854 naar Duitsland te reizen om aldaar de geschiedenis van het openbaar bestuur en het verval van het feodale stelsel te onderzoeken. Ditmaal moeten ze eerder terugkeren omdat Mary een reuma aanval krijgt.

De twee jaar daarna besteedt hij onafgebroken, zij het op verschillende plekken, aan het schrijven van *L'Ancien Régime*. Begin 1856 is het af (uiteraard nadat Beaumont zijn goedkeuring heeft gegeven) en op 16 juni van dat jaar, een week na het overlijden van zijn vader Hervé, wordt het wederom in Parijs en Londen uitgegeven. En weer wordt het een succes. Het doet de oude tijden van het succes van het eerste Volume van *Démocratie en Amérique* herleven en in minder dan drie jaar tijd gaan er 9000 exemplaren over de toonbank. Zelfs in Rusland en Duitsland verschijnen recensies (Jardin 1988: 504). Guizot schrijft hem een uitgebreide reactie en feliciteert hem met de kwaliteit van het werk, "You describe admirably the sad phenomenon of the nation's easy acquiescence in the revolutionary despotism that Man set up. That I think was its true cause" (als in Broghan 2006: 589). Ook Mill bedankt Tocqueville voor het opgestuurde exemplaar, de liefde voor vrijheid die er uit spreekt en het

protest tegen het huidige Franse regime (Broghan 2006: 589). De politicus is niet meer, maar de schrijver is terug.

Het boek is tevens een innovatie in de geschiedkunde. Schama wijst er op dat Tocqueville één van de eerste historici is die probeert de dramatische gebeurtenissen van de revolutie te ontstijgen en vooral op zoek gaat naar feiten en wetmatigheden. Tocqueville koppelt de gebeurtenissen los van personen en gaat op zoek naar dieper liggende structuren. “De wetenschappelijke, althans sociologische, geschiedenis had haar intrede gedaan en had daar mee de kronieken naar het rijk van onbelangrijke anekdotes verwezen” (Schama 2000: 25).

Tocqueville gaat na een korte trip met Mary naar Engeland, waar ze ondermeer haar familie bezoeken, voortvarend aan de slag met wat het tweede deel van *L’Ancien Régime* moet worden. Zoals hij in het voorwoord van het eerste deel schrijft, “Part of the second work had been roughed out, but much still has to be done before it is ready for publication. Whether I shall be able to bring it to a successful conclusions remains to be seen since the destinies of individuals are often as uncertain as those of nations” (AR: xi). Hij schat zijn eigen lot goed in.

In de herfst van 1858 trekt hij op doktersadvies met Mary naar Cannes. De reis is verschrikkelijk. Kou en regen teisteren zijn toch al zwakke longen. In Cannes stort hij vrijwel meteen in en is aan bed gekluisterd. In het voorjaar van 1859 krabbelt hij wat op en mag korte wandelingen maken. Lezen kan wel, en als hij daar te moe voor is, laat hij zich voorlezen. Hij stort zich op de autobiografie van Edward Gibbon en krijgt in februari *On Liberty* vers van de pers opgestuurd door Mill (Broghan 2006: 627). Zijn broer Hippolyte blijft enkele maanden. Edouard komt langs. Ook Beaumont en Kergorlay komen om hun vriend en Mary, met wie het ook steeds slechter gaat, te steunen. Het mag niet baten. Halverwege april waait er enkele nachten een straffe Mistral die hem volgens de dokters fataal wordt. (Jardin 1988: 531).

Op 16 april 1859 overlijdt hij, vermoedelijk aan tuberculose, om uiteindelijk op 10 mei 1859 in zijn geliefde Tocqueville begraven te worden in het bijzijn van zijn naasten en de kinderen van het schooltje dat hij in Tocqueville oprichtte.

3. Het bestuderen van Tocqueville

3.1 De waarde van ambiguïteit

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan ik actuele gebeurtenissen kan bestuderen. Hoe moet ik Tocqueville in dat geval begrijpen? Daar gaat de vraag hoe ik zijn gedachtegoed moet bestuderen aan vooraf. Een gedachtegoed dat, zoals ik hierboven heb geprobeerd aan te tonen, tot stand komt doordat Tocqueville participeert in de belangrijke gebeurtenissen van zijn tijd, in de opkomst van democratie en revolutie, en een uitzonderlijk talent heeft voor observatie.

Wie en wat is Tocqueville? Aristocraat of democraat? Wetenschapper of politicus? Socioloog, historicus of filosoof? Dogmaticus of pragmaticus? Eerst een jurist die democratie in Amerika onderzoekt, dan een politicus die krijgt te maken met de revolutie van 1848 en vervolgens een historicus die de Franse Revolutie bestudeert, zoals Furet stelt? (1985). Of is zijn politieke filosofie simpelweg “unclassifiable” zoals Boesche meent (2008: 202). In aantekeningen uit 1841, die overigens niet bedoeld waren voor publicatie, beschrijft Tocqueville zichzelf. “I have an intellectual preference for democratic institutions, but I am aristocratic by instinct, that is I despise and fear the crowd. I passionately love freedom, legality, the respect for rights, but not democracy. This is the base of my soul. I hate demagoguery, the disorderly action of the masses, their violent and uneducated participation in affairs, the lower classes’ envious passions, the irreligious tendencies. This is the base of my soul. I belong neither to the revolutionary party, nor to the conservative party. But in the end I hold more to the latter than to the former. For I differ from the second more by the means than by the end, while I differ from the former by both means and end. Freedom is the first of my passions. This is what is true” (als in Zunz & Kahan 2002: 219-220). Tocqueville is een einzelgänger die zijn aristocratische hang naar vrijheid en legaliteit probeert te beteugelen met de democratische ratio. Volgens Zetterbaum, die de invloed van Tocquevilles aristocratische instincten en zijn democratische intellectuele voorkeur op zijn werk en met name de objectiviteit daarvan analyseert, streeft Tocqueville naar, “...the integration of justice and human excellence within the framework of democracy” (1964: 621).

Voor mij is Tocqueville als onderzoeker bovenal een participatieve observant. In al zijn hoedanigheden lijkt me dat de constante. In zijn *Recollections* staat daar een prachtig voorbeeld van. Tijdens de debatten in het parlement besteedt hij vaak meer aandacht aan observeren dan aan debatteren. “From my seat I could easily hear what

was being said on the benches of the Mountain and, especially, see what was being done. Consequently I had occasion to study the men in that part of the Chamber with rather exceptional care" (Rs 102). Dit citaat is mijns inziens exemplarisch voor zijn houding. Zo schrijft hij aan Louis de Kergorlay, nadat hij stopt met zijn politieke carrière en voor dat hij het onderzoek voor L'Ancien Regime oppakt, "It seems to me that my true worth is above all in the works of the mind; that I am worth more in thought than in action; and that, if there remains anything of me in this world, it will be much more the trace of what I have written than the recollections of what I will have done. The last ten years (zijn politieke jaren -ajk), which have been rather sterile for me in many respects, have nonetheless given me the truest insights into human affairs and a more practical sense of the details, without making me lose the habit that my intelligence had taken of regarding the affairs of men by wholes" (Sorrento, 15 december 1850, als in Zunz & Kahan 2002: 256).

Tocqueville observeert en participeert in het beginstadium van de moderne democratie zoals we die nu kennen. Om die reden let hij op zaken die we vandaag de dag wellicht vanzelfsprekend vinden. Bovendien reflecteert hij op dilemma's en problemen die wij nog maar moeilijk kunnen waarnemen, maar die daarom niet minder van belang zijn. Zijn unieke talent en de bijzondere periode waarin hij dat talent ten volste benut, bepalen de kwaliteit en de uniciteit van zijn werk. Hoe komen die kwaliteit en uniciteit tot uiting?

In *Democracy in America* beschrijft Tocqueville op een karakteristieke manier zijn zoektocht naar het wezen van democratie. "I confess that in America I saw more than America; I sought there an image of democracy itself, of its penchants, its character, its prejudices, its passions; I wanted to become acquainted with it only to know at least what we ought to hope or fear from it" (Tocqueville 2000: 13). Hij wil de voor- en nadelen van democratie onderzoeken. Beide kanten van de medaille belichten.

In de *in memorians* en necrologieën die na zijn dood verschijnen, probeert menigeen hem te typeren. Saint-Beuve stelt onomwonden, "He began to think before he knew anything" (als in Zunz & Kahan 2002: 6). Daarmee doelt de literair criticus op de onvoorstelbare ideeënrijkdom die in *Démocratie en Amérique* terecht komt in relatie tot Tocquevilles jonge leeftijd en geringe ervaring. En wat uitgebreider, "As for me, I immediately compared him in his search for the *democratie* of the future, toward which he was progressing but with pensive and sad a face, to pious Aeneas setting out to find the city of Rome, though still wiping for Dido. Mens immota manet,

lacymae volvuntur inanes”⁴⁰ (als in Pierson 1996: 763). Tocqueville bevindt zich tussen democratie en aristocratie.

Tijdens de toespraak ter ere van zijn nalatenschap bij de Académie Française staat Guizot nog steeds verstoeld vanwege de zelfde reden die hij naar aanleiding van de publicatie van *Démocratie en Amérique* al eens aan Tocqueville meldt, “So I take pleasure in your ideas even if I do not share them. Why we don’t think the same? I cannot find any good reason” (als in Broghan 2006: 385). Theoretisch kunnen ze door één deur, maar politiek verschillen ze behoorlijk. Tocqueville bevindt zich tevens tussen wetenschap en politiek.

De trend om Tocqueville tussen twee uitersten te plaatsen zet zich door. Lamberti noemt in *Tocqueville And the Two Democracies* (1989) Frankrijk en Amerika, maar ook vrijheid en gelijkheid, democratie en revolutie. Wolin pakt het onderscheid van Guizot op. In *Tocqueville between Two Worlds* typeert hij Tocqueville als de synthese tussen *viva activa* en *viva contemplativa* (2001). De denker en de doener. De wetenschapper en de politicus. Bourricaud haalt Plato’s klassieke onderscheid tussen en synthese van filosoof en koning aan, “With Tocqueville, intellectual ambition and political ambition were intertwined (...) But this two ambitions did not merely coexist; each was implicit in the other. To master such divergent impulses obviously required exceptional virtuosity. It is no easier for kings to be philosophers than for philosophers to be kings” (als in Lamberti 1989: vii). Richter (2004) wijst op het gebruik van maatschappelijke en institutionele variabelen in Tocquevilles democratieopvatting ter verklaring van de uitersten.

Als één van de eerste en meest prominente recensenten schrijft John Stuart Mill al dat het zeer moeilijk is om een goede en complete beschrijving van Tocquevilles werk te maken. “We feel how impossible it is, in the space of an article, to exemplify all the features of a work, every page of which has nearly as great a claim to citation as any other. For M. de Tocquevilles ideas do not float thinly upon a sea of words; none of his propositions are unmeaning, none of his meanings superfluous; not a paragraph could have been omitted without diminishing the value of the work. We must endeavour to make a selection” (Mill 1835: 92). Iedere poging tot samenvatting doet het werk teniet. Toch moeten we de moed opbrengen om een selectie te maken. Dat is een noodzakelijke voorwaarde om met zijn werk aan de slag te gaan en van betekenis te laten zijn. Zo kiest Mill ervoor om Tocquevilles reflecties op de slavernij en het geloof buiten beschouwing te laten.

Ook Ankersmit duidt op de onmogelijkheid om Tocqueville samen te vatten. Het in kaart brengen van de democratieopvatting van Tocqueville is niet eenvoudig en bovendien niet zonder risico's. "It is surprisingly difficult to summarize his theory of democracy (...) The peculiar thing about Tocqueville's oeuvre is that we seem to lose precisely the essence or a grasp of the whole by attempting to reduce it to its essence," zegt hij in *Aesthetic Politics* (1996: 295). Andere Tocqueville deskundigen betwijfelen zelfs of er wel een eenduidig democratiebegrip te ontdekken valt in zijn werk. Ambigüiteit lijkt centraal te staan, "...commentators on Tocqueville frequently complain about his imprecise terminology, noting that the term 'democracy' is never rigorously defined, despite its central place in the work" (Lamberti 1989: 15).

Analisten⁴¹ hebben niet minder dan zes verschillende betekenissen en elf definities van democratie in het werk van Tocqueville aangetroffen (Lamberti 1989: 257). Volgens Lefort legt hij daarmee juist de ambigüiteit van democratie bloot. "Dit onderzoek brengt hem ertoe op elk terrein de ambigüiteiten van de democratische revolutie bloot te leggen en een soort speurtocht naar het vlees van het sociale aan te vangen" (1992: 41). Tocqueville was zich overigens zelf goed bewust van die zoektocht en het "blootleggen van de ambigüiteiten" viel hem zwaar. Halverwege zijn reis in Amerika schrijft hij Louis de Kergorlay, "I feel at this moment that my head is a chaos into which a throng of contradicting notions are pell-mell making their way. I am wearing myself out looking for some perfectly clear and conclusive points, and not finding any" (29 juni 1831, Yonkers, als in Zunz & Kahan 2002: 42). In oktober is het nog niet veel beter. Aan zijn moeder schrijft hij, "Will I ever publish anything on this country? The truth is that I don't know. I think I have a few good ideas but I am not sure what form to put them in and I am afraid of going public" (24 oktober 1831, Philadelphia, als in Zunz & Kahan 2002: 50). Uiteindelijk kies hij er blijkbaar voor om de "contradicting notions" tot de kern van zijn "few good ideas" te maken.

Ankersmit ziet daarin een bewuste poging van Tocqueville om de interessante elementen van democratie voor het voetlicht te brengen. Door *democratie* te objectiveren ontstaat er wellicht theoretische eenduidigheid, maar praktisch gezien wordt het werk dan minder relevant. Tocqueville kiest er bewust voor om het niet te objectiveren. "It might be that we ought to interpret Tocqueville as saying that, in fact, no theory of Tocqueville is possible and that precisely our effort to theorize about democracy will prevent us from seeing what's really new and interesting about it" (1996: 295). De (vaak ambivalente) vorm waarin Tocqueville zich uitdrukt is daarmee typerend voor het concept democratie zelf en de praktische relevantie van zijn werk.

Elster vindt de ambiguïteit en de conceptuele vaagheid in het werk van Tocqueville ronduit frustrerend (2009: 3). In 1993 schrijft hij, "There's no point in beating about the bush: There is no other great thinker who contradicts himself so often and on such central questions" (112). Wel doet hij verwoede en deels geslaagde pogingen om consistentie in het werk van Tocqueville aan te treffen. Volgens Ankersmit ontdekt Elster enige inconsistenties in het werk van Tocqueville, "That it can do without" (1996: 341). Maar Ankersmit (idem) wijst er tevens op dat ook Elster moet toegeven dat zijn, "savage operations do not always succeed, and, besides, are never completely successful" (als in Ankersmit 1996: 341). Zelf schrijft Elster in 2009 over het citaat uit 1993 dat ik hierboven aanhaalde, "I now think that I overdid it somewhat by lack of exegetical charity and ingenuity" (2009: 4). Desondanks zijn er nog steeds inconsistenties in het werk van Tocqueville aan te treffen die "beyond rescue" zijn (idem). Voor Elster is consistentie de absolute wetenschappelijke waarde. En hoewel hij in 2009 Tocqueville als mogelijke eerste sociale wetenschapper neerzet, blijft hij moeite houden met de ambiguïteit, vaagheid en inconsistentie in het werk van de Fransman. Ankersmit draait Elsters redenering om. Niet wat gereduceerd kan worden tot, "consistency, coherence and logical argument," is interessant aan Tocqueville, maar juist de inconsistenties en paradoxen waar dat niet mee lukt (1996: 341).

Maar waarom kiest juist Tocqueville voor de omhelzing van ambiguïteit? Boesche, die Tocquevilles ambivalentie soms "gekmakend" (2008: 169) vindt, vermoedt een politieke strategie. Tocqueville wil zijn potentiële kiezers niet tegen zich in het harnas jagen. Een breed en ambivalent begrip als democratie maakt dat mogelijk. Boesche trekt die conclusie omdat Tocqueville in zijn aantekeningen en brieven aan vrienden, minder ambivalent is over het begrip. Democratie zou bestuur van de nieuwe arbeidersklasse betekenen (2008: 40) of op zijn minst de opkomst van de opkomende middenklasse (2008: 61). Het is echter moeilijk te achter halen aan welke van zijn definities Tocqueville meer waarde hecht. De ambiguïteit in zijn werk blijft volgens mij bepalend.

In *De horizon van Buitenveldert* (1997) gaan cultuurcriticus Heumakers en filosoof Oudemans in gesprek over de worsteling die Tocqueville voert met democratie. Ze verklaren Tocquevilles conceptualisering van democratie vanuit de tussenpositie die hij inneemt (1997: 44 – 46). Hij bevindt zich tussen het niet meer (aristocratie) en het nog niet (democratie). Door die tussenpositie kan hij het fundamentele karakter van de transformatie van aristocratie naar democratie waarnemen. Door die tussenpositie

ook staat hij niet onbevangen als democraat de vrijheid en gelijkheid toe te juichen, “zonder aan zijn woorden te twijfelen. Tocqueville doet dat wel” (idem: 45). Door het ‘nieuwe’ karakter van democratie zijn vocabulaire en het oude begrippenkader niet meer toereikend:

“F⁴²: Hij behoort noch tot het een noch tot het ander...We hebben het zicht op twee werelden, maar er is niet nog een derde wereld van waaruit je die twee werelden kunt bekijken. Tocqueville ervaart, zoals blijkt uit het woordje *entrevoir* een bepaald tussen tussen twee werelden, zonder dat dat tussen ergens te lokaliseren is...Hoe zei jij dat nu net?

J: Hij zit tussen het niet meer en het nog niet. Hij realiseert zich dat de begrippen waarin hij denkt en die hij aan zijn aristocratische wereld ontleent, weggegooid kunnen worden, en daardoor kan hij zich open stellen voor het nieuwe, zonder het meteen in de bestaande kaders vast te leggen” (idem: 45).

Tocqueville is door zijn bijzondere positie in staat het fenomeen democratie op een bijzondere manier te bestuderen. Bourricaud signaleert min of meer hetzelfde en beschrijft de zorgvuldige manier waarop Tocqueville te werk gaat. “Tocqueville avoided the pitfalls of conceptual realism: he did not mistake words for things or treat regimes as essences (...) He was wary of abstractions which envisioned democracy ‘in general’. He distinguished varieties of democracy (...). But he was alert to ‘family resemblances’, to the constants that remained when the differences had been shorn away. (...) It was not simply a refinement of one ‘essence’ into a range of variants but fleshing out the notion of democracy itself” (Bourricaud 1989: x). Ook James Bryce looft Tocqueville, “...for the acuteness of his observation, for the delicacy of his analysis, for the elegant precision of his reasoning, for the limpid purity of his style; above all, for his love of truth and the elevation of his character” (als in Shapiro 1942: 548).

In Amerika ervaart Tocqueville democratie. Daarin verschilt hij van bijvoorbeeld Montesquieu en Guizot, van Condorcet en Constant. Tocqueville fundeert zijn werk in empirische waarnemingen. De anderen moeten het met moraliteit, intellect, fantasie, theorie, inductie en deductie doen. Met de vraag wat democratie *zou kunnen* zijn. Tocqueville ziet welke vorm het in de praktijk aanneemt. Bovendien begrijpt hij dat democratie geen incident, maar de maatschappelijke organisatievorm van de toekomst is. De wetenschap is daar niet op ingesteld. De concepten die mannen als Montesquieu en Aristoteles ontwikkelen, kunnen niet verklaren wat Tocqueville ziet. Hij herkent zich niet in de modellen van Rousseau en Plato (DA: 583). Daarom

schrijft hij in het voorwoord van *Democracy in America*, "A new political science is needed for a world altogether new" (DA: 7).

Als democratie de samenlevingsvorm van de toekomst is, dan moet hij het fenomeen begrijpen, aanscherpen en verbeteren. "To instruct democracy, if possible to reanimate its beliefs, to purify its mores, to regulate its movements, to substitute little by little the science of affairs for its inexperience, and knowledge of its true interests for its blind instincts; to adapt its government to time and place to modify it according to circumstances and men: such is the first duty imposed on those who direct society today" (DA: 7).

Tocqueville kiest niet voor de voordelen of de nadelen. Hij integreert ze beiden in zijn democratieconcept. Schleifer beschrijft in *The making of Tocquevilles Democracy in America* hoeveel moeite dit uitbenen van de notie van democratie hem kost. "Interestingly Tocquevilles working papers indicate that he, too, was troubled by his lack of precision and that, throughout the eight year period of reflection and composition, he tried repeatedly to arrive at some adequate basic definition. His manuscripts provide, moreover, an intriguing and constantly expanding catalogue of the various facets of *democratie* which he discovered between 1832 and 1840, while mentally turning and returning the concept" (2000: 325). Van die twijfel getuigt ook het citaat uit een brief die hij stuurde naar Beaumont. "My ideas become enlarged and generalized. Is this good or bad?" (als in Wolin 2001: 92).

Door het zorgvuldige en sensitieve gebruik van het begrip democratie, staat ambiguïteit een helder betoog van Tocqueville nauwelijks in de weg. Het verrijkt het betoog zelfs (Lamberti 1989: 17). "For Tocqueville, diversity was a part of man's nature, and he was too keenly aware of the existence of conflict of value to have any interests in majestic syntheses" (idem: 233). Hij heeft geen behoefte om tegenstrijdige waarnemingen die hij doet weg te masseren met grootse theorieën en generalisaties. Daarmee gaat hij in tegen de gangbare methode van zijn tijdgenoten. Hij is zich daar terdege van bewust. Aan zijn Russische vriendin Madame Swetchstine schrijft hij, "I am involved in a line of sentiments which go exactly against the grain of my contemporaries, almost without exception.... You cannot imagine, Madame, how painful and even cruel it is for me to live in this moral isolation; to feel myself outside the intellectual community of my age and country" (als in Wolin: 76).

Volgens Schleifer weet hij juist door de ambiguïteit in zijn werk de belangrijke dilemma's te raken. "*Democratie*, he wrote at various times, exhibited opposite

tendencies: toward thinking for oneself and toward not thinking at all; toward suspicion of authority and toward the concentration of power; toward individual independence and toward conformity and submission to the crowd; toward a social and political activity so intense that it spilled over into intellectual and cultural pursuits and toward a pandering of mind and soul to reigning ideas and values. The major task for responsible and thoughtful persons in democratic times was, in one sense, to “sort out the limits of these pairs”. The resulting inescapable tensions (and paradoxes) were a hallmark not only of periods of advancing equality, but also of Tocqueville’s masterpiece itself” (2000: 321). Het gaat er om de spanningen, dilemma’s en tegenstrijdigheden die inherent zijn aan democratie te herkennen, te duiden en te bevragen.

De conclusie luidt dat in het werk van Tocqueville ambiguïteit veeleer een weerspiegeling van de inherente ambiguïteit van de praktijk van democratie, en wellicht van de menselijke natuur is, dan dat het een manco is in de manier van werken van Tocqueville. Ambiguïteit is inherent aan democratie en Tocqueville weerspiegelt dat in zijn studie naar het fenomeen. Tocqueville is zich daar zelf blijkbaar van bewust, zoals blijkt uit een verzoek dat hij de lezer van *Democracy in America* doet, “I think that those who want to regard it closely will find, in the entire work, a mother thought that so to speak links all its parts. But the diversity of the objects I had to treat is very great, and whoever undertakes to oppose an isolated fact to the sum of facts I cite or a detached idea to the sum of ideas will succeed without difficulty. I should therefore wish that one do me the favour of reading me in the same spirit that presided over my work, and that one judge this book by the general impression it leaves, just as I myself decided not by such and such a reason, but by the mass of reasons” (DA: 14 -15).

Ik zou Tocqueville graag die gunst verlenen. Maar wat betekent dat, “...not by such and such a reason, but by the mass of reasons”? Lamberti biedt hulp, “In Tocqueville the concept of democracy is ambivalent: it can refer to political realities as different as France and the United States, and it can be used as both an antonym and a synonym of revolution. But given the seductiveness of psychological interpretations and the widespread taste for black-and white solutions (...) with each commentator free to choose precisely how much of the aristocrat and how much of the democrat to include in the final mix” (1989: 5). Voor elk wat wils, zo lijkt het. Het feit dat zowel *links* als *rechts* uit het politieke en wetenschappelijke spectrum Tocqueville citeren, ondersteunt die stelling (Wolin 2001: 3). En dat is precies wat Tocqueville zelf niet wil.

Het bovenstaande betekent voor dit onderzoek allereerst dat ik Tocquevilles werk uiteenzet in een aantal dimensies. Dimensies waarin Tocqueville het dynamische en ambigue karakter van de democratische praktijk probeert te vangen. Dimensies die de basis vormen voor een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we de huidige democratische praktijk kunnen bestuderen. In het volgende hoofdstuk zal ik die dimensies uiteenzetten. En in de hoofdstukken die daar in deel I op volgens zal ik ze verder uitwerken.

De manier waarop Lefort Tocquevilles werk beschrijft, en het bovenstaande samenvat, is daarin leidend. “Op ieder moment van zijn analyse wordt hij ertoe gebracht zijn waarneming te verdubbelen, om de voorzijde van het fenomeen te confronteren met zijn keerzijde” (1992: 41). Uiteindelijk is immers ook Tocqueville overtuigd van de noodzaak om consensus te bereiken over wat onder democratie te verstaan. Na zijn politieke jaren, schrijft hij in wat het tweede deel van *L’Ancien Regime* had moeten worden, “What confuses the mind most is the use we make of these words: *democracy, democratic institutions, democratic government*. As long as we do not succeed in defining them clearly and agreeing on the definition, we will live in an inextricable confusion of ideas to the great profit of demagogues and despots” (als in Zunz & Kahan 2002: 324).

Ik interpreteer dit citaat en dat van Lefort als de opdracht om Tocquevilles gedachtegoed in dimensies uiteen te zetten, en van de uitersten van de dimensies, de voor en nadelen te laten zien. Ik ben me er van bewust dat het nogal abstract klinkt. Hieronder zal ik het concretiseren. Welke dimensies zijn immers karakteriserend voor het werk van Tocqueville en relevant voor dit onderzoek? Die vraag zal ik hieronder beantwoorden.

3.2 Democratische dimensies

I am thoroughly convinced that political societies are not what laws make them but what, in advance, they are prepared to be by the sentiments, beliefs, ideas, and habits of heart and mind of the men who compose them, as nature and education have made them

Alexis de Tocqueville ⁴³

Wat hem in feite onderscheidt van de meeste van zijn tijdgenoten is dat hij de democratie reeds als een maatschappijvorm zag

Claude Lefort⁴⁴

Tocqueville was the first to spell out the obvious truth that American democracy was not just a political system but a "way of life."

James McLelland⁴⁵

Volgens Raymond Aron (1998: 242) is het belangrijkste onderscheid dat Tocqueville maakt, het onderscheid tussen de democratische samenleving en de democratische overheid. Dit is democratische metadimensie, waaruit alle andere dimensies af te leiden zijn en van waaruit zijn zoektocht naar nieuwe verschijningsvormen van despotisme vorm krijgt. Zonder dat we het onderscheid in ons achterhoofd houden is het werk van Tocqueville maar moeilijk te vatten. Richter wijst op Montesquieu als Tocquevilles grootste inspiratiebron voor het onderscheid tussen "politieke en sociale systemen" (1969: 131).

Wat houdt de dimensie precies in? Over Amerika zegt Tocqueville, "The Americans have a democratic social state that has naturally suggested to them certain laws and political mores" (DA: 399). De *social state*, dat ik hier breed vertaal als de samenleving, is bepalend voor de aard van wetten en instituties en de vitaliteit van de Amerikaanse democratie zoals hij die aantreft.

Ook Lamberti wijst erop dat Tocqueville zich in het bijzonder onderscheidt door democratie als maatschappijvorm, te zien (1989: 15). Wolin sluit zich bij Lamberti aan. "Tocqueville would free the discussion of democracy from the framework of constitutionalism and from the contractualist tradition customarily used to interpret it. He would largely ignore conventional concerns about institutional forms, such as the separation of powers, checks and balances and federalism. Instead he would concentrate on the moral and religious influences that had produced a new type of political being" (2001: 171). Schleifer vindt in Tocquevilles aantekeningen een geheugensteuntje waarin Tocqueville zichzelf waarschuwt de democratische samenleving niet te verwarren met de "statelijke kant" van democratie in de vorm van wetten en instituties. "Note that in this chapter it is necessary never to confuse the social state with the political laws which proceed from it. Equality or inequality of conditions, which are facts, with Democracy or aristocracy, which are laws - re-examine from this point of view" (als in Schleifer 2000: 15). " ...In his view democracy defined a social state rather than a political regime," voegt Touraine daar aan toe (1997: 85).

In een top drie van oorzaken die bepalend zijn voor de kwaliteit van democratie, werkt Tocqueville het onderscheid en het verband tussen de democratische staat en de democratische samenleving verder uit. "I have thought that all the causes tending to the maintenance of a democratic republic in the United States can be reduced to three: The particular and accidental situation in which Providence has placed the Americans forms the first; The second comes from the laws; The first flows from habits and mores" (DA: 264).

De specifieke omstandigheden waarin Amerika zich bevindt, de gigantische oppervlakte en weinig aangrenzende vijandige landen, vormen een gunstige omstandigheid. De kern van Tocquevilles verklaring bestaat uit wetten en mores. Over mores zegt Tocqueville het volgende, "I understand here the expression of moeurs in the sense that the ancients attached to the word mores; not only do I apply it to mores properly so called, which one would call habits of the heart, but to the different notions that men possess, to the various opinions that are current in their midst, and to the sum of ideas of which the habits of the minds are formed" (DA: 275). Kortom, de gehele morele en intellectuele conditie van een volk. Hij gaat op zoek naar *die* mores die bepalend zijn voor het functioneren van democratie en politieke instituties, want, "Laws do more than physical causes to maintain the democratic republic in the United States, and mores do more than laws" (DA: 292 – 296). Volgens Boesche betekent het begrip moeurs hetzelfde als Dilthey's "web of meanings". Mores, "a word signifying customs, habits, and manners, all of which assist in disclosing what a people considers meaningful" (2008: 7). Wij zouden letterlijk mores zeggen. In de context waarin Tocqueville het gebruikt gaat het vooral om de combinatie van traditie, gewoonten, zeden, gebruiken en omgangsvormen. Die combinatie kan democratisch van aard zijn. Maar ook antidemocratisch. Ook kunnen er mengvormen ontstaan. In het vervolg van dit schrijven zal ik de combinatie tussen gewoonten en omgangsvormen typeren als gedrag. Dit "gedrag" vormt de belangrijkste variabele om het functioneren van democratie te verklaren.

Tocqueville verklaart de hoogste positie voor gedrag als volgt, "Laws are always unstable as long as they do not lean on mores; mores form the sole resistant and lasting power in a people" (DA: 261). Het veranderen van wetten zonder het veranderen van gedrag zou onzinnig zijn voor de Fransen, "for moeurs constitute one of the best indications of a people's spirit or character" (Boesche 2008: 7). De manier waarop de Amerikanen zich ten opzichte van elkaar gedragen, is dan ook bepalend voor het succes van de Amerikaanse democratie. En zo lang wetten niet in bepaalde mate gebaseerd zijn op het gedrag dat mensen vertonen, zullen ze niet

werken. Ook het citaat waar deze paragraaf mee begint wijst in die richting. Democratisch gedrag bepaalt de aard en stabiliteit van wetten en instituties. In andere woorden: de democratische cultuur bepaalt de democratische structuur, de aard van de democratische samenleving bepaalt de aard van de democratische overheid. In een brief aan Beaumont schrijft Tocqueville, "What greater impotence than that of institutions, when ideas and mores do not nourish them!" (als in Boesche 2008: 8).

Het onderscheid tussen gedrag en wetten komt mooi samen in een citaat over Amerika dat Boesche vindt in Tocquevilles reisverslagen. In Amerika, "liberty appears to me still more in the mores than in the laws" (als in Boesche 2008: 8). Het is tevens exemplarisch voor Tocquevilles onderscheid tussen de democratische overheid en de democratische samenleving. Dat onderscheid beschouw ik, zoals gezegd, als een metadimensie. In *Democratie en Amerique* gaat Tocqueville vooral in op de democratische samenleving. In *L'Ancien Régime* richt hij zich op het functioneren van de democratische overheid. In zijn *Memoir on Pauperism* werkt hij het verband tussen democratische samenleving en democratische overheid verder uit aan de hand van onverwachte effecten van beleid.

Met het omhelzen van de ambiguïteit van Tocquevilles gedachtegoed beantwoord ik de eerste onderzoeksvraag naar *hoe* we Tocqueville moeten bestuderen. Het doel van dit onderzoek is een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we de praktijk kunnen bestuderen. Voor Tocqueville is ambiguïteit een belangrijk kenmerk van de democratische praktijk. Voor dit onderzoek betekent dat, dat ik de variabelen die hij gebruikt van beide kanten zal belichten, en de beschrijving van zijn gedachtegoed zal indelen aan de hand van de metadimensie democratische overheid, democratische samenleving.

Ten slotte moet ik benadrukken dat Tocquevilles interesse voor het fenomeen democratie voortkomt uit zijn zoektocht naar despotisme. Hij wil weten of democratie ook kan leiden tot despotische bestuursvormen en welke vorm despotisme in democratische tijden aan zal nemen. In zijn eigen woorden, "I seek the novel features under which despotism may appear in the world" (als in Boesche 2008: 39). Die zoektocht bepaalt de manier waarop Tocqueville democratie bestudeert. Het bepaalt zijn focus.

In de volgende hoofdstukken zal ik zijn zoektocht en de dimensies verder uitwerken. Vervolgens zal ik ze met elkaar in verband brengen in hoofdstuk 7. Over de thema's

die Tocqueville binnen de metadimensie aansnijdt, zoals bureaucratie, vrijheid, individualisme en gelijkheid, zijn boekenkasten vol geschreven. Het gaat mij er niet zo zeer om de thema's uitgebreid te behandelen, maar vooral om te onderzoeken wat Tocqueville onder de thema's verstaat. Immers, ik wil de primaire en secundaire literatuur benutten om een Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen. Om die reden haal ik alleen literatuur aan van auteurs die de thema's onderzoeken en zich daarbij expliciet baseren op Tocqueville. Daarnaast maak ik uiteraard gebruik van auteurs die Tocqueville interpreteren en op dezelfde thema's stuiten. Met name Pierson (1938 (1996)), Aron (1965 (1998)), Lamberti (1989), Manent (1996), Wolin (2001), Schleifer (2000), Mansfield en Winthrob (2000) en Boesche (2008) hebben een belangrijke rol gespeeld in het uitwerken en interpreteren van het werk van Tocqueville. Daarnaast maak ik uiteraard en in de eerste plaats intensief gebruik van Tocquevilles eigen werk.

4. Vrijheid / Gelijkheid

But if you hold it expedient to divert the moral and intellectual activity of man to the production of comfort and the promotion of general well-being: if a clear understanding be more profitable to man than genius; if your object is not to stimulate the virtues of heroism, but the habits of peace; if you had rather witness vices than crimes, and are content to meet with fewer noble deeds, provided offences are diminished in the same proportion; if, instead of living in the midst of a brilliant society, you are contented to have prosperity around you; if, in short, you are of the opinion that the principal object of a government is not to confer the greatest possible power and glory upon the body of the nation, but to ensure the greatest enjoyment and to avoid the most misery to each of the individuals who compose it-if such be your desire, then equalize the conditions of men and establish democratic institutions.

Alexis de Tocqueville⁴⁶

4.1 Gelijkheid

De eerste zin van *Democratie en Amerique* luidt, “Among the new objects that attracted my attention during my stay in the United States, none struck my eye more vividly than the equality of conditions” (DA: 3). Het kost Tocqueville weinig moeite om te zien hoe de gelijkheid van omstandigheden de Amerikaanse samenleving bepaalt. Van het gedrag van burgers en bestuurders tot wetten en instituties. “Soon I recognized that this same fact extends its influence well beyond political mores and laws, and that it gains no less dominion over civil society than over government: it creates opinions, gives birth to sentiments, suggests usages, and modifies everything it does not produce” (Idem). De gelijkheid van omstandigheden doordringt de democratische overheid en samenleving. Het beïnvloedt zelfs de zaken die het niet veroorzaakt.

Tocqueville heeft het over een *idée mère* als hij gelijkheid bespreekt (DA: 14). Het concept waar al zijn observaties naar te herleiden zijn. “I saw in equality of conditions the generative fact from which each particular fact seemed to issue, and I found it before me constantly as a central point at which all my observations came to an end” (DA: 3). En hij twijfelt er niet aan dat iedere democratische samenleving uitmondt, net als de Amerikaanse democratie, in complete gelijkheid van omstandigheden (DA: 12).

Volgens Aron (1998: 243) geeft het citaat waar ik dit deel mee begin de kern van Tocquevilles denken weer en vormen zijn woorden meer een maatschappelijke dan

een politieke analyse. Vandaar ook dat Aron Tocqueville als een van de grondleggers van de sociologie beschouwt (1998). Tocqueville bestudeert vooral de maatschappelijke effecten van democratie en gelijkheid is het belangrijkste effect. "For Tocqueville, democracy is the equalization of conditions. That society is democratic in which there no longer exist, as in the old regime, distinctions of orders and classes, in which all the individuals who make up the collectivity are socially equal," concludeert Aron dan ook (1998: 242). Aron benadrukt dat het om sociale gelijkheid gaat. Intellectuele gelijkheid zou volgens Tocqueville absurd zijn en economische gelijkheid onmogelijk. Sociale gelijkheid betekent in de eerste plaats dat sociale posities niet erfelijk overdraagbaar zijn en alle beroepen toegankelijk voor iedereen (idem). Democratie is bovenal de gelijkheid van omstandigheden in de samenleving (Lamberti 1989: 15). Touraine spreekt in dit kader van 'de democratische cultuur' (1997: 14).

De gelijkheid van omstandigheden is van grote invloed op de samenleving. "The nation taken as a body would be less brilliant, less strong perhaps, but the majority of its citizens will enjoy a more prosperous lot, and the people will show themselves to be peaceful, not because they despair of being better off, but because they know how to be well off" (DA: 9). Democratie gaat ten koste van uniciteit en het uitzonderlijke. Maar het brengt wel betere omstandigheden voor de massa met zich. Dat is de winst van de gelijkheid van omstandigheden. Tocqueville ziet gelijkheid niet als een statisch gegeven, maar als een proces. Het schrijdt steeds verder voort. Het is een ontwikkeling. Dat is de belangrijkste les die hij in Amerika leert. Het vormt een rudimentaire lens waardoor hij het democratiseringsproces bestudeert.

Als hij terugkomt in Frankrijk, na zijn reis door Amerika, valt hem ook daar de gelijkheid van omstandigheden op. De vraag hoe de voortschrijdende gelijkheid van omstandigheden zich historisch ontwikkeld heeft, blijft hem zijn leven lang bezig houden. "When one runs through the pages of our history, one finds so to speak no great events in seven hundred years that have not turned to the profit of equality" (DA: 5). In L'Ancien Regime werkt hij die these verder uit. Met name vanaf 18e eeuw is ook in Frankrijk het gelijkheidsstreven niet meer te stuiten. Fransen gaan steeds meer op elkaar lijken en willen steeds meer op elkaar lijken. In culturele, maatschappelijke en sociale zin. Ze krijgen gelijke rechten en hangen dezelfde mening aan. De klassen, rangen en standen verdwijnen langzaam maar zeker.

Maar Amerika loopt, als het om gelijkheid gaat, en dus om democratie, ver op Frankrijk vooruit. Bovendien zijn de gevolgen van gelijkheid in beide landen nogal

verschillend. In Amerika leidt gelijkheid tot een florierende publieke zaak. In Frankrijk leidt het gelijkheidsstreven tot geweld en revoluties. Op het moment dat die verschillen tot Tocqueville doordringen, besluit hij zijn bekende boek over democratie te schrijven (DA: 3). Het doel van dat boek (*Democratie en Amerique*) is tweeledig, ten eerste, "To show the direction that democracy, left in America to its penchants and abandoned almost without restraints to its instincts, has naturally given to laws, the course that it has imposed on the government and in general, the power it has obtained over affairs. I wanted to know what have been the goods and the ills produced by it. I searched for precautions the Americans had made use of to direct it, and others they had omitted, and I undertook to distinguish the causes that permit it to govern society" (DA: 13). Wat is de invloed van gelijkheid op het besturen van de samenleving? Ten tweede wil Tocqueville onderzoeken wat de invloed van de gelijke omstandigheden is op de civil society, de gewoonten, ideeën en omgangsvormen, kortom het gedrag. Hoe kan het dat democratie in Amerika weldadig is en in Frankrijk destructief? Iets anders geformuleerd: Hoe kan het dat de hang naar gelijkheid in Amerika vreedzaam verloopt en in Frankrijk tot fricties leidt?

Het vertrekpunt van Amerika speelt daar een belangrijke rol in. Tocqueville verklaart de gelijkheid van omstandigheden in Amerika in eerste instantie vanuit de situatie van de eerste mensen die zich vanuit Europa in New England vestigen. Ze arriveren als het ware op een sociaal, politiek en institutioneel tabula rasa. Er bestaat geen monarchie, geen aristocratie, geen dictatuur. Alleen de kolonisten, tussen wie geen formele hiërarchie bestaat, zijn er. Vanaf hun aankomst in Amerika zijn de kolonisten in formele zin gelijk. Anders dan in Europa van waaruit ze vertrokken. Uiteindelijk leggen de Founding Fathers die gelijke status vast in de constitutie. "The immigrants who came to settle in America at the beginning of the seventeenth century in some fashion disengaged the democratic principle from all those against which it struggled within the old societies of Europe, and they transplanted it alone on the shores of the New World. There it could grow in freedom, and advancing along with mores, develop peacefully in laws" (DA: 12).

De gelijkheid in Amerika is een historisch unicum aldus Tocqueville (DA: 52). In Amerika heeft iedereen gelijke kansen. Althans, in vergelijking met Europa. En al snel is gelijkheid niet alleen een gegeven, maar ook een na te streven norm. Mensen *willen* ook gelijk zijn. Of scherper, mensen zijn gelijk geworden, nu willen ze gelijk blijven, en moeten gelijk zien te blijven. Die hang naar gelijkheid uit zich verschillende manieren. Plat uitgedrukt, mensen kunnen zichzelf opwerken, maar ze kunnen ook iemand anders naar beneden halen. Met name dat laatste ziet

Tocqueville als mogelijke consequentie van het gelijkheidsstreven. "But one also encounters a depraved taste for equality in the human heart that brings the weak to want to draw the strong to their level and that reduces men to preferring equality in servitude to inequality in freedom" (DA: 53). In paragraaf 2.4 over de revolutie van 1848, sprak ik met Tocqueville in dit kader al over, "de democratic debase of envy silently at work." Vijftig jaar later zou Nietzsche onder de noemer ressentiment hetzelfde fenomeen bestuderen (zie ook Boesche 2008: 142). Frissen besteedt in zijn eigen "Kritiek van de gelijkheid" uitgebreid aandacht aan de negatieve aspecten van gelijkheid als norm (2007: 149-162).

De gelijkheidsnorm is zo sterk, dat mensen de verschillen die er zijn negeren, leggen Mansfield en Winthrob uit. De democratische mens, "(...) ignores or flattens out any differences that might call equality into question" (Mansfield en Winthrob, DA: xlvii). Manent sluit zich daar bij aan en zegt, "But by requiring men to relate to each other according to equality, the democratic convention leads individuals to veil in themselves and ignore in another all the sentiments, qualities, and actions that tend to contradict this equality" (1996: 79). Als ik Tocqueville volg, genieten in een democratie gelijkheid en uniformiteit als norm en waarde de voorkeur boven vrijheid en diversiteit.

Dat ontdekt Tocqueville ook in Frankrijk. "What is still more singular is that all these men, split up into compact groups though they were, had become so similar as to be almost interchangeable; that is to say anyone might have moved out of his group into another without one's noticing the difference in his practices or personality. Moreover, had anyone with a gift for psychology delved into their most inmost feelings, he would have found that these very men regarded the flimsy barriers dividing people so much alike as contrary both to the public interest and the common sense and that already, theoretically anyhow, these ancestors of ours were all for unity. Each set store on his status as member of a particular group because he saw others asserting their personalities in this way; yet all were quite ready to sink their differences and to be integrated into a homogenous whole, provided no one was given a privileged position and rose above the common level" (AR: 96). Diversiteit is geen streven. Gelijkheid de norm. Ook in maatschappelijke zin. Gelijkheid is de standaard. "Ongelijkheid heeft altijd argumentatie als rechtvaardiging nodig. Gelijkheid lijkt altijd vanzelfsprekend te zijn", zo schrijft Frissen in zijn Kritiek van de gelijkheid, dat de invloed van het gelijkheidsstreven op de contemporaine Nederlandse samenleving en overheid bevraagt (Frissen 2007: 53).

Het woordgebruik in de politieke discussie rondom het ontslagrecht anno 2008 is illustratief. Na een ellenlange discussie presenteert de PvdA met het kabinet in haar kielzog vlak na het zomerreces en vlak voor de financiële crisis, trots een oplossing. Volgens fractievoorzitter Hamer⁴⁷ blijft de rechtsbescherming van werknemers rechtovereind en is de enige wijziging de zogenaamde maximering van de ontslagvergoeding. Die houdt in dat mensen die 75.000 euro per jaar of meer verdienen nog maximaal één jaarsalaris mee mogen krijgen. Mensen die minder verdienen kunnen meer mee krijgen dan één jaar. Daarmee zijn gouden handdruk en het vermaledijde graaien beteugeld aldus de coalitiepartij. In andere woorden, of je “graait” of een “gouden handdruk” krijgt, of een “ontslagvergoeding” hangt af van de vraag of je respectievelijk meer of minder dan 75000 euro per jaar verdient. Niet van je feitelijke handelen. Wie aan de bovenkant afwijkt van het gemiddelde wordt beschimpt en beleidsmatig aangepakt.

In augustus 2009 beheersen de plannen van het dertienjarige “zeilmeisje” Laura het publieke debat. Ze wil als jongste zeiler ooit de wereld rondvaren. De Raad voor de Kinderbescherming poogt daarop de ouders van Laura uit hun ouderlijke macht te zetten. Zover wil de rechter echter niet gaan omdat niet bewezen kan worden dat de vader van Laura (na de scheiding van haar ouders leeft ze bij hem) zijn zorgtaak verwaarloost. Wel spreekt de rechter een Voorlopige Ondertoezichtstelling (ots) uit (Rechtbank Utrecht 28-08-2009). Die houdt in dat een gezinsvoogd mede verantwoordelijk is voor Laura. Dat betekent dat ze voorlopig niet zal uitvaren. Met name de motivatie van de rechter is hier van belang. Tot twee keer toe wijst de rechter op het feit dat Laura’s plannen “afwijken” van het gemiddelde. In “de beoordeling van het verzochte” stelt de rechter in relatie tot de voorlopige voogdij dat, “De persoonlijke ontwikkeling van [kind] afgezet tegen wat een gemiddeld kind doorloopt in deze levens en ontwikkelingsfase zal daarvan afwijken, alleen al omdat [kind] niet in een gemiddelde context van gezin, school en sociale verbanden met leeftijdgenoten verblijft” (idem: 2). Daarnaast stelt de rechter ten aanzien van de ots, “Het ondernemen van de solo zeezeilreis van twee jaar met alle risicovolle factoren van dien, wijkt zozeer af van wat van een gemiddeld bijna veertienjarig meisje wat betreft ontwikkelingsniveau aankan en heeft zodanige invloed op de ontwikkelingstaken van een gemiddeld meisje van die leeftijd, dat een ernstige ontwikkelingsbedreiging kan worden verondersteld” (idem: 4). Waar andere juridische gronden ontbreken, geldt het gemiddelde als maatstaf.

Wie af wil wijken van het gemiddelde, van de gelijkheidsnorm, krijgt met onmiskenbare maatschappelijke druk te maken. Maatschappelijke druk die zich kan

uiten in politieke en juridische zin, zoals in de voorbeelden hierboven. Maar het gelijkheidsstreven heeft ook voordelen. Het grote voordeel van gelijkheid is dat de omgangsvormen tussen mensen milder worden (DA: 535). Doordat mensen gelijk zijn, kunnen ze zich beter inleven in de ander waardoor empathie en sympathie ontstaan. In aristocratische tijden is dat anders. De landheer kan zich nooit volledig identificeren met de horige en vice versa. Dat wil niet zeggen dat landheren horigen niet bij tijd en wijle helpen in hun misère, maar dat komt eerder voort uit generositeit dan uit sympathie. "For there is real sympathy only among people who are alike; and in aristocratic centuries one sees those like themselves only in the members of one's caste" (DA: 536). En het is juist in het herkennen van de omstandigheden van de ander dat sympathie voor die ander ontstaat. "When ranks are almost equal in a people, all men having nearly the same manner of thinking and feeling, each of them can judge the sensation of all the others in a moment: he casts a rapid glance at himself; that is enough for him. (...) It mixes something personal with his pity and makes him suffer himself while the body of someone like him is torn apart" (DA: 538).

Omdat mensen in democratische samenlevingen zich door de heersende gelijkheid in principe met iedereen kunnen identificeren, ontstaan er milde omgangsvormen. "In democratic centuries, men rarely devote themselves to one another; but they show a general compassion for all members of the human species (...) when they can relieve the sorrows of another without denying themselves much, they take pleasure in doing it; they are not disinterested, but they are mild" (DA: 538). Het omgekeerde is overigens ook waar. Als omstandigheden dermate verschillen dat mensen zich niet meer kunnen identificeren met elkaar, worden de omgangsvormen ruwer, onverschilliger.

Daarnaast maakt gelijkheid mensen in potentie onafhankelijk van elkaar (DA: 640). Immers, er bestaan geen formele afhankelijkheden meer zoals tussen horige en landheer. Iedereen is in principe gelijk en heeft even veel in de melk te brokkelen.

Met Tocqueville zie ik aldus twee kanten van de gelijkheidsmedaille. Een positieve kant die mensen gelijke rechten en kansen biedt en waarin alle hiërarchische sociale relaties, die in het verleden tot onrechtvaardigheid leidden, verdwijnen. Daarnaast maakt gelijkheid de samenleving milder. Mensen gaan zich fatsoenlijker en empathischer tegenover elkaar gedragen omdat ze zich meer met elkaar kunnen identificeren. Dan heeft gelijkheid ook nog een lelijke rand omdat mensen die er uit springen om laag worden getrokken. Mensen die zich niet aan de gemiddelde

normen en waarden conformeren, moeten zich aanpassen. Dat gaat ten koste van uniciteit, diversiteit en briljantie zoals Tocqueville die in de aristocratische samenleving aantreft. Gelijkheid kan een positieve en een negatieve uitwerking op de samenleving hebben. Tocqueville constateert ze beide. Gelijkheid is kortom het belangrijkste kenmerk van democratische samenlevingen. Alle andere kenmerken zijn er van af te leiden. Zoals het gebruik van vrijheid bijvoorbeeld.

4.2 Vrijheid

For it is only in an atmosphere of freedom that the qualities of mind indispensable to true statesmanship can mature and fructify

Alexis de Tocqueville⁴⁸

Over het vrijheidsbegrip van Tocqueville hebben verscheidene auteurs zich het hoofd gebroken (zoals: Reinhardt 1997; Mitchell 1999; Berlin 2007; Boesche 2008). Niet in de laatste plaats hijzelf. Aan het einde van zijn leven moet hij constateren, dat vrijheid als analyse-instrument, vrijwel onbruikbaar is, zoals ik zo zal schrijven.

Ten eerste is vrijheid net als democratie een nogal breed begrip waarvan meerdere betekenissen bekend zijn. Guehenno (2000: 164) en Boesche (2008: 44, noot 104) wijzen ons op het onderscheid dat Benjamin Constant begin 19^e eeuw maakt tussen de vrijheid van de ouden en de vrijheid van de modernen. Constant plaatst de vrijheid van de ouden, de klassieken, tegenover de vrijheid van de modernen. “De vrijheid van de ouden krijgt gestalte in de uitoefening van een politieke soevereiniteit en in de deelname aan de staat (...) De vrijheid van de modernen is in de eerste plaats die van het individu; en elke politieke constructie heeft als voornaamste taak ervoor te zorgen dat die vrijheid beschermd wordt” (Guehenno 2000: 164). Bescherming middels de wet tegen de willekeur van de soeverein, de willekeur van de overheid zouden we nu zeggen volgens Aron. “The first term that constitutes the content of “liberty” is “security”, that is, the guarantee against arbitrary governments” (1998: 245). Vrijheid, in andere woorden is veiligheid als bescherming tegen despotisme in de zin van een willekeurige overheid.

Isaiah Berlin heeft een groot deel van zijn carrière aan het begrip vrijheid gewijd. “Liberty” (2007) geeft daar een indrukwekkend overzicht van. Berlin noemt Tocqueville de kampioen van de “individuele vrijheid” (2007 (1958): 219) en de Fransman speelt een prominente rol in het boek. Met name in het beroemde essay “Two concepts of Liberty” (2007: 166-218). Volgens Berlin is vrijheid een uitermate poreus begrip dat veel gebruikt wordt (2007: 168). Hij vat de ambivalentie van het

vrijheidsbegrip prachtig en kernachtig samen, “Freedom to the wolves has often meant death to the sheep” (2007: 38).⁴⁹ Vrijheid voor de een, betekent vaak vrijheidsbeperking voor de ander. Vrijheid is een waarde en dus niet waardeneutraal. Net als gelijkheid kan het positief en negatief uitpakken. Onbegrensde vrijheid voor iedereen betekent in potentie bemoeienis van iedereen met iedereen. Dat is een onwenselijke situatie. Om die reden moeten we vrijheid afbakenen, ten bate van diezelfde vrijheid. Dat leidt tot twee vrijheidsconcepties die deels overlappen met de vrijheid van de ouden en de vrijheid van de modernen, die Constant onderscheidt. Volgens Berlin is positieve vrijheid “conceived as the answer to the question, “By whom am I to be governed?” (2007: 39). Negatieve vrijheid gaat over de vraag hoe groot de ruimte is waarin niemand je regeert en je kunt doen en laten wat je zou willen. Positieve vrijheid gaat om de mogelijkheid om jezelf proactief te ontplooiën, met behulp van anderen, en eventueel de overheid als je dat zo uitkomt. Negatieve vrijheid gaat over de vraag in hoeverre anderen zich met jou bemoeien tegen je zin in. Het onderscheid is op vele manieren te maken. Je zou ook kunnen zeggen: in welke mate mogen anderen invloed uitoefenen op mijn gedrag, en in welke mate oefen ik invloed uit op het gedrag van anderen? Berlin maakt duidelijk dat vrijheidsuitoefening in veel gevallen vrijheidsbeperking van de ander inhoudt. Niemand leeft in een vacuüm en dus ontstaat het evenwicht tussen positieve vrijheid (“Who is master?”) en negatieve vrijheid (“Over what area am I master?”) dagelijks opnieuw (Berlin 2007: 36). Aan de hand van Locke en Mill en hun Franse collega’s Constant en Tocqueville wijst Berlin op het belang van de afbakening van een persoonlijke levenssfeer, waar de mensen daadwerkelijk vrij is om te doen en laten wat het goeddunkt (2007: 171).

Berlins onderscheid tussen positieve en negatieve vrijheid in combinatie met Constant’s onderscheid tussen vrijheid van de ouden en de modernen brengt ons in de buurt van Tocqueville’s vrijheidsopvatting. Met Berlin zien we dat er een private ruimte is waar de mens zelf kan bepalen wat hij of zij doet en dat er een publieke ruimte is waar mensen invloed uitoefenen op elkaars gedrag. Constant laat zien dat vrijheid van de ouden participatie in de publieke ruimte betekent en vrijheid van de modernen bescherming tegen uitbreiding van publieke bemoeienis ten koste van persoonlijke autonomie. In de moderne samenleving is het risico van het verdwijnen van persoonlijke autonomie reëel omdat de overheid in toenemende mate de publieke ruimte gaat beheersen. Maar, zo zegt Tocqueville, “...*democratic government, democratic monarchy* can only mean one thing in the true sense of these words: a government where the people more or less participate in their government. Its sense is intimately bound to the idea of political liberty. To give the democratic epithet to a

government where there is no political liberty is a palpable absurdity, since this departs from the natural meaning of these words" (als in Aron 1998: 240-241). Hier introduceert Tocqueville de term politieke vrijheid om de kern van democratische samenleving aan te duiden. *Politieke vrijheid*, gekoppeld aan *participatie* van de burgers *in government*, in het besturen van het land.

Participatie in het publieke domein is aldus de beste garantie om vrijheid in de privésfeer te beschermen en de overheid op afstand te houden. Vrijheid in de private sfeer wordt afgebakend, maar mensen kunnen door te participeren in het publieke domein mede bepalen wie dat domein afbakt en in hoeverre dat domein wordt afgebakend. Aan de ene kant ziet Tocqueville de almachtige staat als een bedreiging waartegen de burger beschermd moet worden (vrijheid van modernen / negatieve vrijheid) maar die bescherming bestaat in zijn visie vooral uit actieve participatie van burgers in de res publica (vrijheid van de ouden / positieve vrijheid). Met Tocqueville kan ik constateren dat "publieke vrijheid" als middel, "private vrijheid" als waarde beschermt.

In de praktijk ontstaat vrijheid als symbiose tussen publiek en privaat echter niet vanzelf. Publieke en private vrijheid zijn fundamenteel anders van karakter. Boesche wijst er op dat negentiende-eeuwse filosofen vrijheid vooral als een privé aangelegenheid zien. Maar Tocqueville breidt die definitie uit (2008: 44). Juist binnen een democratische gemeenschap betekent vrijheid zelfbeperking, omdat er naast private vrijheid, sprake is van publieke vrijheid. Tocqueville stelt, "No one is less independent than a citizen of a free state" (als in Boesche 2008: 44). Bovendien houden de sociale verplichtingen die de Amerikaanse manier van samenleven met zich mee brengt een serieuze vrijheidsbeperking in.

Tocqueville probeert het vrijheidsbegrip in de democratische context te duiden. Voor Tocqueville is vrijheid iets anders dan onafhankelijkheid of doen en laten waar men zin in heeft. Als het om private vrijheid gaat is dat prima. Maar in het publieke domein past die houding niet. Hierboven schreef ik immers al dat volgens Tocqueville niemand minder onafhankelijk is dan de burger in een vrije staat. Daar maken mensen deel uit van een democratische gemeenschap en zijn dus per definitie afhankelijk van de andere leden van die gemeenschap. In die zin heeft publieke vrijheid ook weinig met onafhankelijkheid te maken. De noodzakelijke zelfbeperking die publieke vrijheid idealiter veroorzaakt veronderstelt van mensen dat ze beseffen dat het in de publieke zaak om iedereen draait en niet alleen om henzelf. Uit verschillende visies op publieke problemen kunnen oplossingen ontstaan. Daarvoor

moet iedereen water bij de wijn doen. In de bereidheid daartoe ontstaat publieke vrijheid. Het heeft dus eerder met het opofferen van onafhankelijkheid te maken, dan met het creëren daar van. In die zin is publieke vrijheid iets radicaal anders dan private vrijheid.

Kraynak (1987: 1184) legt Tocquevilles ambigue vrijheidsbegrip uit aan de hand van een toespraak van John Winthrob (de oud-gouverneur van Massachusetts) die Tocqueville met instemming citeert. Winthrob maakt een onderscheid tussen natuurlijke vrijheid en civiele, of morele vrijheid. De natuurlijke vrijheid betekent dat de mensen kunnen doen en laten wat ze willen, niet anders dan de dieren. Civiele vrijheid betekent dat mensen alleen maar doen wat goed, rechtvaardig en eerlijk is. Tocquevilles vrijheid is de civiele vrijheid, omdat de morele beperking van die vrijheid betekent dat vrijheid zichzelf niet vernietigt.

Tocqueville geeft aan dat zorgvuldige studie vereist is om de positieve *en* negatieve effecten van vrijheid op het Franse sociale systeem te kunnen beschrijven (AR: 101). Dit is een goed voorbeeld van het feit dat Tocqueville, hoewel een hartstochtelijk fan van de vrijheid, niet door zijn passies verblind wordt. Ook de negatieve kanten van vrijheid beschrijft hij.

Zo spreekt Tocqueville halverwege L’Ancien Régime zijn lezers persoonlijk toe. In het eerste gedeelte heeft hij uitgebreid betoogd hoe de verzengende centralisering van het Franse openbaar bestuur de politieke vrijheid bijkans onmogelijk maakt. Dat betekent echter niet dat de vrijheidsgeest weer helemaal terug in de fles is. Lezers die zouden besluiten om L’Ancien Regime op dat moment weg te leggen, zouden daarom een verkeerde indruk krijgen, aldus Tocqueville. “For the fact that the French were so profoundly divided amongst themselves and so limited, politically speaking, in their interests, taken with the no less obvious fact that the royal power dominated the whole life of the country, might lead him to suppose that the spirit of independence had died out, along with public freedom; that the French as a nation had been tamed to servitude” (AR: 108). In andere woorden, de Fransen concentreren zich alleen op het private domein zodat de overheid het publieke domein kan monopoliseren. Deze disbalans tussen publieke en private vrijheid gaat schuren en komt tot explosie tijdens de Franse revolutie. Tijdens De Terreur monopoliseren verschillende groepen in naam van de vrijheid de publieke vrijheid en is de private vrijheid nihil. Tevens een ongewenste situatie. Vrijheid als combinatie van publiek en privaat blijkt in de praktijk weinig robuust. Te veel publieke vrijheid is niet goed, teveel private vrijheid ook niet.

In zijn *Recollections* gaat Tocqueville uitgereid in op het teveel aan vrijheid. Tocqueville interpreteert de ontwikkelingen rondom de Februarirevolutie van 1848 als losgelagen vrijheid. De macht, de mores en de regels zijn uitgeschakeld en de mens is overgeleverd aan zichzelf. Dat leidt tot bloedvergieten en geweld. Het is noodzakelijk om de vrijheid aan banden te leggen om negatieve uitwassen te voorkomen.

Al kost hem dat in de praktijk de nodige moeite. Tijdens de revolutie wordt er een motie in stemming gebracht om de noodtoestand uit te roepen in Parijs. Het leger kan vervolgens het volk hardhandig tot de orde roepen. Tocqueville komt in gewetensnood. Mag je de vrijheid beschermen door de vrijheid in te perken? "I objected to the clause putting Paris in a state of siege; I did so by instinct, rather than on reflection. I have such a natural distrust and dread of military tyranny that these feelings rose tumultuously in my heart when I heard talk of a state of siege and dominated even thoughts of our peril. In that I made a mistake, which luckily was not imitated by many" (Rs: 147). Ja, dat mag dus.

Later, als lid van het kabinet, heeft hij al minder moeite om de vrijheid op te schorten om de vrijheid te redden (Rs: 220). Het volk moet door de overheid tegen zichzelf in bescherming worden genomen. Uiteindelijk is het gevolg van de revolutie dat vrijheid als waarde onherroepelijk schade heeft opgelopen. "The former love of independence would be followed by a dread of, and perhaps a distaste for, free institutions; after such an abuse of freedom, the reaction was inevitable (Rs: 185). Het volk kiest de neef van Napoleon Bonaparte, die rust en orde belooft, als de nieuwe leider die de publieke vrijheid opnieuw monopoliseert.

De Fransen lijken een haat liefde verhouding met de vrijheid te hebben, al is de liefde vrijwel altijd van korte duur. Het komt voort uit haat jegens een slechte regering. Maar in daadwerkelijk zelf regeren hebben maar weinig mensen zin (AR: 168). In andere woorden: mensen zijn niet vaak tevreden over de manier waarop overheden het publieke domein bestieren. Maar ze hebben weinig behoefte publieke vrijheid aan te wenden om hun private vrijheid te beschermen.

In theorie en dus in potentie is vrijheid belangrijk voor vitale democratieën. Vrijheidexces bedreigt die samenlevingen echter. Boesche trekt de conclusie dat Tocqueville een merkwaardige liberaal is. Hij heeft vrijheid zeer hoog in het vaandel, maar mensen kunnen een teveel aan vrijheid niet aan. Als voorbeeld noemt Boesche Tocquevilles kritiek op de laissez-faire economie in Engeland. Het werkt eigenbelang van de rijken in de hand en dat gaat ten koste van de arbeiders. De gedachte dat een

vrije economie opwaartse mobiliteit stimuleert verwerpt Tocqueville dan ook. Waar één klasse een andere klasse uitbuit en domineert kan geen sprake zijn van vrijheid en democratie. (2008: 42). Een ongeleide economie zou leiden tot “a capitalist oligarchy,” voor Tocqueville een van de meest walgelijke regeringsvormen, “since it was class despotism without class responsibility,” en dat gaat in tegen Tocquevilles “aristocratic instincts” en “democratic sympathies” aldus Shapiro (1942: 551). Een vergelijking met de financiële crisis die de wereld in de herfst van 2008 veroverd, en met name de rol van bankiers daarin, dringt zich al snel op.

In Amerika hebben vrije mensen vrije politieke instituties gecreëerd. Franse vrije politieke instituties staan voor de uitdaging om vrije burgers te creëren (Boesche 2008: 101). Een uitdaging van een geheel andere aard. Mistroostig schrijft Tocqueville enkele maanden voor zijn dood aan Beaumont, “But how difficult it is to establish liberty solidly among people who have lost the practice of it, and even the correct notion of it!” (als in Boesche 2008: 97, zie ook Zunz & Kahan 2002: 340).

Hij formuleert de ideale situatie als een synthese tussen wat ik publieke- en private vrijheid noemde. Participatie in het publieke domein garandeert autonomie in het private domein. Maar participatie in het publieke houdt een noodzakelijke zelfbeperking van de private wensen en verlangens in. In een brief aan de fractieleider van de monarchisten in het parlement, Odilon Barrot, maakt Tocqueville dat op de voor hem meest concrete manier duidelijk. “To love freedom for itself, to sincerely respect the independence and the rights of your neighbour even when the exercise of those rights does not please, to keep the power of the government in check and to limit its actions, even when that power acts in agreement with our desires; to gradually and reasonably decentralize administration” (16 september 1842, als in Zunz & Kahan 2002: 218).

Tocqueville signaleert een kloof tussen de theoretische en de praktische waarde van vrijheid. Na jaren over het begrip nagedacht te hebben schrijft hij aan het einde van zijn leven in *L'Ancien Régime*, “...freedom, that lofty aspiration which (I confess) defies analysis. For it is something one must *feel* and logic has no part in it. It is a privilege of noble minds which God has fitted to receive it, and it inspires them with a generous fervour. But to meaner souls, untouched by the sacred flame, it may well seem incomprehensible” (AR: 169). Vrijheid is een begrip dat iedere analyse het hoofd biedt en alle logica ontbeert. Het praktische gebruik van vrijheid is slechts voor enkelen weggelegd maar voor de meesten on(be)grijpbaar. Als theoretisch en verklarend concept heeft het voor Tocqueville afgedaan. Wellicht is hij teveel empiricus om iets met het concept te kunnen. Het feit dat gelijkheid vrijheid

domineert in de werkelijkheid die Tocqueville waarneemt, versterkt dat, zoals ik hieronder uiteen zal zetten.

4.3 Vrijheid versus gelijkheid

De voordelen van de gelijkheid zijn immers op de korte termijn merkbaar en de nadelen daarvan worden pas op langere termijn zichtbaar. Bij de vrijheid is dat juist andersom: er gaat geen onmiddellijke bekoring van uit. Vrijheid is ook maar voor sommigen weggelegd, terwijl iedereen zich in de dagelijkse vreugden van de gelijkheid kan verheugen.

L. Laeyendecker⁵⁰

Equality may be equal freedom or equal servitude.

John Stuart Mill⁵¹

Hierboven schreef ik onder andere dat gelijkheid mensen onafhankelijk van elkaar maakt. Maar ook dat gelijkheid uniciteit en het krachtige individu de das om doet omdat gelijkheid als norm diversiteit onmogelijk maakt. Aan de andere kant constateerde ik dat het juiste gebruik van publieke vrijheid, private vrijheid van het individu kan garanderen, maar dat mensen niet geneigd zijn die publieke vrijheid zelf actief en verantwoordelijk vorm te geven. Hoe verhouden vrijheid en gelijkheid zich tot elkaar?

Tocqueville vraagt zich ten eerste af wat gelijkheid betekent voor *vrijheid* als waarde en middel. Aron vat het als volgt samen, “Under what conditions can a society in which the lot of individuals tends to become uniform avoid falling into despotism and safeguard its liberty? In ordinary language one might say that the problem in Tocqueville is that of the incompatibility of equality and liberty” (Aron 1965: 245). De democratische samenleving kenmerkt zich dus door een spanning tussen vrijheid en gelijkheid. Volgens Aron zijn ze zelfs onverenigbaar. Publieke vrijheid veronderstelt krachtige zelfbewuste individuen die hun wensen en verlangens kunnen beperken. Maar gelijkheid maakt die vorm van individualiteit onmogelijk. De vraag waar Tocqueville mee worstelt, is de vraag hoe de vrijheid van het individu, de bescherming van de individuele burger tegen de almachtige overheid, gegarandeerd kan worden in een democratische, dus egalitaire samenleving. Immers, als mensen zich afkeren van de publieke vrijheid, is de kans groot dat de overheid het overneemt.

Zijn antwoord op die vraag begint met het *dogma* van de soevereiniteit van het volk. "Providence has given to each individual, whoever he may be, the degree of reason necessary for him to be able to direct himself in things that interest him exclusively. Such is the great maxime on which civil and political society in the United States rests....Extended to the entirety of the nation, it becomes the dogma of the sovereignty of the people" (als in Mansfield en Winthrop, DA, liv). Bewust noemt Tocqueville het een dogma. Het is zo vanzelfsprekend dat de Amerikanen er nauwelijks op reflecteren. Het idee dat het volk, en alleen het volk, het beste kan bepalen wat goed voor het volk is, is zo fundamenteel, dat niemand er een kritische noot bij plaatst. Tocqueville haalt Rousseau aan die stelt dat het volk geen belang kan hebben, "contrary to itself." Volgens Tocqueville kan het volk het echter wel bij het verkeerde eind hebben (DA: 222). Had het "het volk" immers ook niet de terreur tijdens de Franse Revolutie gesteund? In andere woorden, het volk is volgens Tocqueville niet onfeilbaar. De soevereiniteit van het volk is de democratische variant van het monarchistische dogma dat de Koning altijd gelijk heeft, aldus Tocqueville (Lamberti 1989: 98). En dat was ook niet altijd het geval, al kreeg de Koning wel altijd gelijk.

Het is precies het dogmatische karakter van de soevereiniteit van het volk dat hem stoort. Met name ook omdat de massale gelijkheid die in Amerika heerst, de morele kracht van het dogma alleen maar vergroot. Het is het fundament van de democratie, en daar kan in Amerika niet aan getornd worden. "The principle of the sovereignty of the people, which is always more or less at the foundation of almost all human institutions, ordinarily dwells there almost buried. One obeys it without recognizing it, or if sometimes it happens to be brought out in daylight for a moment, one soon hastens to plunge it back into the darkness of the sanctuary" (DA: 53). Die woordkeuze zegt veel over Tocquevilles zienswijze. Sanctuary betekent immers heiligdom, of gewijde plek. De locus van religies. De soevereiniteit van het volk is het eerste gebod in het democratische geloofstelsel. De gelijkheid maakt de naleving van dat gebod des te krachtiger. Het bekrachtigt immers de eenheid van het volk en de gelijkheid er van. De algemene wil is met Rousseau ondeelbaar en onfeilbaar.

In het gebrek aan reflectie op het dogma van de soevereiniteit van het volk schuilt een gevaar omdat het juist de *wil van het volk* is dat door de eeuwen heen door despoten en tirannen is misbruikt. Sommigen roepen de wil van een minderheid uit tot de algemene wil, anderen zien in het zwijgen, of de volgzaamheid van het volk voldoende redenen om het te onderdrukken (DA: 53). Het is niet zozeer dat Tocqueville het een fout principe vindt. Hij constateert alleen dat er in democratieën

in het algemeen en in Amerika in het bijzonder, een ongeëvenaarde macht uit gaat van de uniforme meerderheid. Het principe van de soevereiniteit van het volk maakt regeringen in democratieën machtiger dan aristocraten en koningen ooit waren (AR: 209). De fundering van de macht in de massa wil echter niet zeggen dat die macht geen controle behoeft. In tegendeel. Macht moet geëxpliciteerd worden, opdat het gecontroleerd en in balans gehouden kan worden. De bijna religieuze status van de fundamenteën van de democratie, maakt dat onmogelijk.

Dat kan vervolgens leiden tot *tirannie van de meerderheid*. Een concept dat Tocqueville ontwikkelt om te laten zien dat ook in democratieën minderheidsstandpunten onderdrukt kunnen worden (DA: 239-243). In democratieën gebeurt dat echter niet zozeer door tiran, staat, of kerk, maar door de meerderheid van het volk. De gelijkheid leidt er toe dat er voor standpunten al snel meerderheden ontstaan. En meerderheden zijn nodig om democratische instanties als bijvoorbeeld het parlement werkbaar te maken. Daarnaast kiezen Amerikanen ook de uitvoerende macht. Dat versterkt het mechanisme. Grofman en Feld (2002: 318 n.15) die de waarde van Rousseau's *volonté générale* voor onze tijd willen duiden, halen Tocqueville als volgt aan, "At periods of equality, men have no faith in one another, by reason of their common resemblance; but this very resemblance gives them almost unbounded confidence in the judgement of the public; for it would not seem probable, as they are all endowed with equal means of judging, but that the greater truth should go with the greater number" (als in Estlund 2002: 318). Dat Tocqueville op basis van deze observatie vooral een kritiek op Rousseau's *volonté générale* formuleerde in de vorm van de tirannie van de meerderheid lijkt de auteurs echter te ontgaan.

Want de meerderheid die ontstaat, dringt overal in door en Tocqueville kan nergens een institutioneel mechanisme ontdekken, zelfs niet in de beroemde Amerikaanse constitutie, om mensen tegen die meerderheid te beschermen. Tocqueville stelt zelfs dat er geen vrijheid van meningsuiting bestaat in Amerika, en, "I know of no country in which there is so little independence of mind and real freedom of discussion as in America" (als in Boesche 2008: 183). Let wel, er bestaat geen wettelijk verbod op de vrije meningsuiting, de maatschappelijke druk van de meerderheid veroorzaakt het.

De meerderheid ontstijgt checks and balances. Die macht van de meerderheid is zonder precedent in de geschiedenis. Koningen kunnen worden vermoord of verdreven, aristocraten van hun voorrechten ontdaan en kerken verbrand. Maar wat begin je tegen de meerderheid? Tegen de dwang van de publieke opinie, waar zelfs het maatschappelijk middenveld, als buffer tussen staat en individu, vatbaar voor is?

Gelijkheid leidt tot een ongeëvenaarde macht waartegen minderheden zich maar moeilijk kunnen verweren.

In de tirannie van de meerderheid, die de gelijkheid van omstandigheden met zich brengt, schuilt één van de belangrijkste bedreigingen van de vrijheid door gelijkheid. Eerdere despoten proberen onwelgevallige meningen uit te drijven door mensen fysiek te straffen. De tirannie van de meerderheid, die democratie in potentie meebrengt, gaat rechtstreeks voor de ziel. "Under the absolute government of one alone, despotism struck the body crudely, so as to reach the soul; and the soul, escaping from those blows, rose gloriously above it; but in democratic republics, tyranny does not precede in this way; it leaves the body and goes straight for the soul" (DA: 244). Daardoor bedreigt tirannie in democratieën ook de private vrijheid. Richard Sennett wijst er op dat de bedreiging van de individuele, private vrijheid nu niet meer van externe vijanden komt, maar vanuit the "mass of citizens" zelf (1992: 31). Kraynak schetst op basis van Tocqueville zelfs een rechtstreeks verband tussen de soevereiniteit van het volk en de onmogelijkheid van burgerschap. Tocquevilles "analysis reveals that the modern democratic revolution has created a new kind of despotic control known as "popular sovereignty," which threatens to destroy the intellectual and moral character of citizens and make them unfit for liberty" (1987: 1175).

Democratie is in potentie veel destructiever voor minderheidsopvattingen en dissidenten dan andere staatsvormen. Niet in institutionele zin, maar in culturele en maatschappelijke zin. "The master no longer says to it: You shall think as I do or you shall die; he says: You are free not to think as I do; your life, your goods, everything remains to you; but from this day on, you are a stranger among us. You shall keep your privileges in the city, but they will become useless to you; for if you gave the vote of your fellow citizens, they will not grant it to you, and if you demand only their esteem, they will still pretend to refuse it to you. You shall remain among them, but you shall lose your rights of humanity. When you approach those like you, they shall flee you as being impure; and those who believe in your innocence, even shall abandon you, for one would flee them in their turn. Go in peace, I leave you your life, but I leave it to you worse than death" (DA: 244-245). Foucault steekt in de verte zijn hand al uit. Met name zijn *Surveiller et Punir* (1977) waarin hij begint met de beschrijving van het spektakel van het schavot en uiteindelijk toewerkt naar de onontkoombare disciplineringsdrang die uitgaat van de moderne samenleving weergalmt Tocquevilles observaties. Ook Touraine wijst op de "mental constraints" die democratie in haar kielzog meevoert (1997: 12).

Toch zal de perfecte gelijkheid van omstandigheden nooit te bereiken zijn. Er zullen altijd details blijven waarin mensen verschillen. Intellectuele ongelijkheid bijvoorbeeld, zal nooit helemaal verdwijnen. En juist dat zorgt ervoor dat de gelijkheidsstrijd blijft doorgaan; dat gelijkheid als waarde en norm blijft bestaan. “However democratic the social state and political constitution of a people may be, one can therefore count in the fact that each of its citizens will always perceive near to him several positions in which he is dominated, and one can foresee that he will obstinately keep looking at this side alone. When inequality is the common law of a society, the strongest inequalities do not strike the eye; when everything is nearly on a level, the least of them wound it. That is why the desire for equality always becomes more insatiable as equality is greater” (DA: 513). Het eerste effect van de gelijkheid van omstandigheden is de liefde voor gelijkheid van omstandigheden. Wat minder cryptisch, maar daarom niet minder abstract: hoe meer mensen gelijk zijn, hoe meer ze gelijk willen zijn en hoe meer ze zich aldus zullen richten op het uitbannen van verschillen (DA: 479).

En uiteindelijk gaat dat ten koste van de autonome, zelfstandige burger. En daarmee ten koste van de voornaamste bouwsteen van de soevereiniteit van het volk en de noodzakelijke voorwaarde voor de publieke vrijheid. “True, democratic societies which are not free may well be prosperous, cultures, pleasing to the eye, and even magnificent, such is the sense of power implicit in their massive uniformity; in them may even flourish many private virtues, good fathers, honest merchants, exemplary landowners, and good Christians (...) But I make bold to say, never shall we find under such conditions a great citizen, still less a great nation; indeed I would go so far as to remain that where equality and tyranny coexist, a steady deterioration of the mental and moral standards of a nation is inevitable” (AR: xiv). Daarmee legt Tocqueville een claim op de mogelijkheid van modern burgerschap.

Dat is zijn visie tijdens het schrijven van *Democratie en Amerique*, en zo is het twintig jaar later, tijdens het schrijven van *L’Ancien Regime* nog steeds. “And having proclaimed my love of freedom at a time when it was made much of, I can hardly be blamed for championing today, what it is out of fashion” (AR: xv).

Toch hoeft gelijkheid niet altijd ten koste te gaan van vrijheid. Over de mannen tijdens de hoogtijdagen van de revolutie schrijft Tocqueville, “I shall begin by depicting them as they were in the hey-day of the Revolution; when the love of equality and the urge to freedom went hand in hand; when they wished to set up not

merely a truly democratic government but free institutions, not only to do away with privileges, but also to make good and stabilize the rights of man, the individual" (AR: x). De belangrijkste prestatie van de Franse Revolutie is het vernietigen van de oude instituties. "The Revolution set out to replace them with a new and political order, at once simple and more uniform, based on the concept of the equality of all men" (AR: 20). Dat betekent ook dat iedereen in gelijke mate vrij is. Rechten beschermen de private vrijheid van mensen. Ze hebben dat afgedwongen door gebruik te maken van hun publieke vrijheid. Al weten we dat die situatie niet lang blijft bestaan. Na de terreur ontfermt Napoleon zich al vrij snel over het publieke domein.

Ook in Engeland werken vrijheid en gelijkheid in elkaars voordeel. Verschillende mensen en groepen maken gebruik van hun publieke vrijheid om hun private vrijheid te bevorderen. Maar in Frankrijk verdwijnt diversiteit. Hoe kan dat? "For political freedom, though it has the admirable effect of creating reciprocal ties and feelings of solidarity between all members of nation, does not necessarily make them resemble each other. It is only government by a single man that in the long run irons out diversities and makes each member of a nation indifferent to his neighbours lot" (als in Aron 1998: 268). Naast het feit dat gebrek aan politieke vrijheid ten koste van diversiteit gaat, stelt Tocqueville hier dus ook dat maatschappelijke gelijkheid ten koste gaat van solidariteit, of om in de trits van de Franse Revolutie te blijven, broederschap. Volgens Aron (1998: 268) is dit de kern van Tocquevilles analyse. Hoewel de Fransen steeds meer op elkaar gaan lijken, raken ze ook steeds verder verwijderd van elkaar. Dat gaat, zoals gezegd, ten koste van solidariteit. En solidariteit is, "indispensable to the health of the body politic" (Aron: 1998: 268). In andere woorden gelijkheid vernietigt broederschap. Vrijheid lijkt een noodzakelijke voorwaarde om die twee te verenigen. Dat lukt in Engeland wel, maar in Frankrijk niet.

In Frankrijk, zo ontdekt Tocqueville bovendien, neemt de hang naar vrijheid af, naarmate de welvaart toeneemt. "Other nations, once they have grown prosperous, lose interest in freedom and let it be snatched from them without lifting a hand to defend it, lest they should endanger thus the comforts that, in fact, they owe to it alone" (AR: 169). En op dat punt, het daadwerkelijk opofferen van de vrijheid aan de gelijkheid, kon Frankrijk wel eens voorlopen op Amerika. Hoofdstuk 1 van het tweede en laatste deel van *Democratie en Amerique* is getiteld: *Why Democratic Peoples Show a more Ardent and more Lasting Love for Equality Than for Freedom* (DA: 479). Tocqueville schets een ideaalbeeld van democratie waarin mensen

volledig vrij zijn omdat ze gelijk zijn en ze zijn gelijk omdat ze volledig vrij zijn (idem). Maar in de praktijk komt dat nauwelijks voor.

Dat komt omdat democratie en gelijkheid aan elkaar verbonden zijn. Geen democratie zonder gelijkheid, geen gelijkheid zonder democratie. Vrijheid is niet alleen voorbehouden aan democratieën. Het is in alle samenlevingsvormen te vinden (DA: 480). Of niet. De liefde voor gelijkheid is wel uniek voor democratieën. Het is schier onmogelijk om gelijkheid in democratische samenlevingen te verbannen. Daarvoor moeten wetten en mores te grondig aangepakt worden. Publieke vrijheid echter, kan zo verdwijnen, “It is enough not to hold on to it, and it escapes” (DA: 480). Daarnaast heeft het nastreven van vrijheid de eigenschap dat het onrust met zich meebrengt. Gelijkheid en het behoud daarvan gaat met rust gepaard. En daar is de status quo mee gebaat. Mensen willen geen onrust. Dat verstoort hun materiële belangen. Bovendien worden de nadelen van vrijheid zichtbaar op korte termijn en de voordelen op lange termijn. Bij gelijkheid is het net anders om. De vruchten zijn meteen te plukken terwijl de schadelijk effecten pas op lange termijn te zien zijn (DA: 481). Gelijkheid zal het dus uiteindelijk van de vrijheid winnen. En zoals ik liet zien, is een teveel aan vrijheid niet goed voor samenlevingen. Vrijheid kan in theorie de gelijkheidsdrang afremmen. In de praktijk vreest Tocqueville dat die rem niet zal werken (zie ook Kraynak 1987). Zoals Mill Tocqueville in zijn bespreking van Democratie en Amerique verwoordt, “Equality may be equal freedom or equal servitude. America is the type of the first, France, he thinks, in danger of falling in to the second” (1840: 4).

4.4 Conclusie: publiek / privaat

I think that democratic peoples have a natural taste for freedom; left to themselves to seek it, they love it, and they will see themselves parted from it only with sorrow. But for equality they have an ardent, insatiable, eternal invincible passion; they want equality in freedom, and, if they cannot get it, they still want it in slavery

Alexis de Tocqueville⁵²

I love liberty by taste, equality by instinct and reason. These two passions, which so many pretend to have, I am convinced I really feel in myself, and that I am prepared to make great sacrifices for them

Alexis de Tocqueville⁵³

Gelijkheid is kenmerkend voor democratie. Gelijkheid is onmiskenbaar rechtvaardiger dan de ongelijkheid waarvan in aristocratische samenlevingen sprake was. Mensen krijgen gelijke rechten en gelijke kansen en worden in formele zin onafhankelijk. Aan de andere kant vernietigt gelijkheid ook sociale verbanden tussen mensen. Onafhankelijkheid betekent ook dat je in formele zin niet meer gebonden bent aan anderen. Dat kan positief zijn, maar ook negatief. Solidariteit bijvoorbeeld, veronderstelt toch in zekere zin sociale relaties tussen mensen. Daarmee is de gelijkheidsdrang in potentie bedreigend voor het voortbestaan van de samenleving. Daarnaast staat gelijkheid op gespannen voet met diversiteit en daarmee ook met het krachtige autonome individu. Ik zou naar analogie met vrijheid in zekere zin kunnen spreken van publieke en private gelijkheid. Publieke gelijkheid gaat dan over de neiging om gelijk aan de ander te willen zijn. En private gelijkheid gaat om gelijkheid in de zin van onafhankelijkheid. Hoe groter de publieke gelijkheid is, hoe meer het de private gelijkheid zal opslokken aldus Tocqueville.

Vrijheid is een belangrijk antidotum tegen de uitwassen van gelijkheid. Ik onderscheid tevens publieke en private vrijheid. Publieke vrijheid duid ik als de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de manier waarop private vrijheid wordt afgebakend. Ik zal het iets concreter maken. Ik kan naar de bioscoop gaan wanneer ik wil (private vrijheid). Daarnaast kan ik invloed uitoefenen op formele regels over sluitingstijden voor bioscopen (publieke vrijheid). Maar ook vrijheid kent zijn excessen. Tocqueville zag dat verschillende malen tijdens revoluties. Mensen bestrijden elkaar in het publieke domein om hun zin te krijgen. In zekere zin vervagen publieke en private vrijheid dan.

Vrijheid en gelijkheid schuren langs elkaar. Het autonome individu dat gelijkheid mogelijk maakt, moet wel gebruik maken van zijn publieke vrijheid om wat van zijn private leven te maken. Tocqueville vreest echter dat die publieke vrijheid verloren gaat in de tirannie van de meerderheid die gelijkheid met zich meebrengt. Zo bezien is gelijkheid een noodzakelijke voorwaarde voor publieke en private vrijheid, maar niet andersom. Gelijkheid kan ook prima bestaan zonder vrijheid. Tocqueville vreest dat scenario, omdat hij gelijkheid als goede voedingsbodem voor despotisme ziet. Volgens mij omarmt Tocqueville de vrijheid dan ook niet zozeer om de intrinsieke waarde, maar vooral om de functionele waarde ervan. Vrijheid en de mogelijke diversiteit die het tot gevolg heeft, zijn in potentie een rem op de verzengende gelijkheid.

Voordat Tocqueville *Democratie en Amerique* afsluit gaat hij nog uitvoerig in op de gelijkheid van omstandigheden. Hét kenmerk van democratische samenlevingen. En vooral op de voordelen er van. Immers, uiteindelijk is het systeem rechtvaardiger dan ieder systeem dat we daarvoor kenden. Hij wil vooral bereiken dat we, met behoud van de voordelen van gelijkheid, despotisme geen kans geven. Daar hoort terughoudendheid van de staat bij maar het is vooral een maatschappelijke opgave. Of, in zijn eigen woorden, “Nations in our day cannot have it that conditions within them are not equal; but it depends on them whether equality leads them to servitude or freedom, to enlightenment or barbarism, to prosperity or misery” (DA: 676). Daarmee sluit hij het boek af.

Of gelijkheid al of niet voordelig zal uitpakken, hangt af van de scheiding publiek / privaat en collectief / individu en hoe die scheiding zich zal ontwikkelen. Dat zijn immers de grenzen die bepalen of vrijheid uitmondt in anarchie, gelijkheid verandert in tirannie of dat er een samenleving ontstaat waarin rechtvaardigheid, uniciteit en autonomie van het individu te garanderen zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat mensen het publieke domein en de zelfbeperking die daarbij past herkennen. Maar is dat nog mogelijk als de scheiding tussen publiek en privaat wegvalt? Volgens Ankersmit vormt precies dat namelijk het diepste inzicht van Tocqueville. Natuurlijk was Tocqueville geïnteresseerd in democratie. Maar onder de noemer democratie interesseert hij zich vooral in, “the invasion of the public by the private” (1996: 310). Democratie verandert de politiek van de manifeste publieke zaak ten tijde van de aristocratie in the “politics of the household” (1996: 311). Wat de consequenties daarvan zijn voor de democratische samenleving beschrijf ik in het volgende hoofdstuk.

5. Publiek / Privaat

It is on self interest that modern democracy is necessarily founded. (...) the stability of the state is based on the discipline of its citizens and on the predominant influence which manners and beliefs exert on the conduct of individuals.

Raymond Aron⁵⁴

Americans suffer, consequently, from "individualism," a lamentable condition – which Tocqueville was the first to depict – in which democratic men and women are thrown on their own recourses and consequently come to feel themselves overpowered by impersonal, external forces

Harvey Mansfield en Delba Winthrob⁵⁵

5.1 Individualisme

In het vorige hoofdstuk besprak ik de dimensie vrijheid – gelijkheid. Volgens Tocqueville leidt gelijkheid er toe dat mensen zich in eigen kring terugtrekken. Daarnaast leidt gelijkheid in potentie tot tirannie. Aan de andere kant is het rechtvaardig en goed dat mensen elkaar als gelijke behandelen. Het vrijheidsbegrip van Tocqueville definieerde ik als actieve participatie van de democratische mens in het ontwikkelen en produceren van publieke goederen om persoonlijke vrijheid af te dwingen. Dat is de beste bescherming tegen despotisme. Maar teveel vrijheid leidt tot anarchie en juist de vernietiging van de publieke zaak en daarmee van private autonomie. Vrijheid en gelijkheid staan haaks op elkaar en in zekere zin haaks op zichzelf. Gelijkheid werpt de mens terug op zichzelf. Vrijheid verlangt publieke participatie. Maar juist gelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde voor *the greatest good for the greatest number*, en de mens kan teveel vrijheid niet aan. Het doel van deze studie is de beantwoording van de vraag hoe ik "Tocqueville" in onze tijd en op onze plaats kan toepassen. Verdere uitwerking van de hierboven beschreven tegenstelling is daarvoor vereist. Dat is het doel van dit hoofdstuk.

Democratische capaciteit

De mens of beter gezegd de burger, is de hoeksteen van de democratie waarin de soevereiniteit van het volk het belangrijkste principe is. Waar Tocqueville onder de noemer tirannie van de meerderheid de soevereiniteit van het volk bestudeert, gaat hij ook op zoek naar het wel en wee van het democratische individu. Zonder de idee, of beter, het geloof, dat mensen überhaupt in staat zijn om voor zichzelf te bepalen

wat goed, waar en schoon is, zou democratie ook niet kunnen bestaan. Immers, als we de capaciteit van de mens om zichzelf en zijn soortgenoten te besturen in twijfel trekken, gooien we in principe de democratie te grabbel. Maar dat gebeurt ook als we de democratische capaciteit van de mens voor lief nemen en er niet op reflecteren. Juist daarom houdt Tocqueville zich uitgebreid met de democratische capaciteit van de mens bezig.

Mede ingegeven door zijn aristocratische wortels vraagt Tocqueville zich vooral af wat het lot van de publieke zaak, van de *res publica*, in een democratie is. Zelf definieert hij de publieke zaak als “treating common affairs in common” (DA: 486), het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen. De publieke zaak veronderstelt dus dat er problemen zijn die mensen als gezamenlijke problemen ervaren. Bovendien moeten mensen bereid zijn om die problemen gezamenlijk op te lossen. Dat is in het geheel niet vanzelfsprekend. Is de democratische samenleving in staat om de kwaliteit van de publieke zaak te garanderen?

In het romantische deel van zijn visie schetst Tocqueville een verleden waarin aristocraten de hoeders van de publieke zaak zijn. Het hoogste morele goed, en de standaard, is voor veel aristocraten om zich te wijden aan de publieke zaak. Aanvankelijk in het leger of aan het hof van de koning, later als rechter of politicus. Aristocraten kunnen dat doen omdat (landelijke) bezittingen hun inkomen garanderen. Ze hebben tijd en energie om zich met de publieke zaak bezig te houden. Net als de “burgers” in het oude Griekenland. Immers, ook in het oude Griekenland is burgerschap niet weggelegd voor iedereen. Alleen voor diegenen die tijd genoeg hebben om zich met de publieke zaak bezig te houden. Naast burgers leven in de Griekse stadsdemocratieën slaven, vrouwen en boeren. Burgerschap is alleen weggelegd voor mensen die daar tijd en dus geld voor hebben, en in een aristocratie voor diegenen die in de juiste familie geboren zijn.

Hoe werkt dat in een democratie, waarin gelijkheid heerst en geen aparte stand bestaat die zich over het publieke ontfenkt of zich bekommert om de *res publica*? Of scherper, democratie is van iedereen, van het volk. Maar wie is verantwoordelijk voor de publieke zaak als iedereen verantwoordelijk is? Daarmee wordt het immers ook makkelijker om verantwoordelijkheid af te schuiven. Een belangrijk uitgangspunt van democratie is immers dat de uiteindelijke macht bij het volk ligt. Bij de massa en het individu. Maar kunnen het volk en het individu die verantwoordelijkheid aan? Tocqueville vreest voornamelijk dat despotisme opnieuw toe kan slaan op het moment dat de democratische mens zich niet meer verwant

voelt met de met de publieke zaak. Eigenaarschap van de publieke zaak is immers de bestaansvoorwaarde om gezamenlijke problemen gezamenlijk op te lossen. In hoeverre herkennen mensen problemen dan nog als gezamenlijke problemen? Laat staan dat mensen de mogelijkheid zien om problemen gezamenlijk op te lossen. Tocqueville ziet dat als een reëel risico. In het voorgaande beschreef ik al dat gelijkheid mensen van elkaar isoleert. Daardoor is publieke vrijheid als het summum van de participatie van verantwoordelijke burgers, geen vanzelfsprekendheid.

Individualisme

Als de mens het startpunt en sluitstuk van de democratische samenleving is, is kritische reflectie op de democratische capaciteit van de mens noodzakelijk om de werking van democratie te begrijpen en daarmee democratie vitaal te houden. Onder de noemer individualisme zet Tocqueville zijn zoektocht naar het bestaansrecht en de kwaliteit van de publieke zaak voort. Individualisme is naast gelijkheid het tweede belangrijke kenmerk van de democratische samenleving en komt voort uit gelijkheid. “Individualism is of democratic origin, and it threatens to develop as conditions become equal” (DA: 482-483). Dat klinkt paradoxaal, maar Tocqueville ontdekt er een zekere logica in. Immers als iedereen gelijk is, waarom zou je dan naar een ander luisteren? Ten eerste zal hij of zij er waarschijnlijk dezelfde opvattingen op na houden, ten tweede is er geen reden om te veronderstellen dat de ander het beter zou weten of in bijvoorbeeld morele- of waarheidskwesties superieur zou zijn, zoals in de aristocratische samenleving het geval is. “In the United States, citizens have no pre-eminence over one another; they reciprocally owe each other neither obedience nor respect” (DA: 577). Bovendien bestaat er geen hiërarchische formele relatie tussen mensen. Om die reden vertrouwen mensen in democratische samenlevingen, “(...) on their own reason as the most visible and closest source of truth” (DA: 404).

Volgens Mansfield en Winthrob (DA: xvii) vindt Tocqueville *individualisme* niet zozeer uit, er waren denkers die al voor hem het begrip gebruikten, maar definieert en conceptualiseert hij het wel. Volgens Sennett wordt de 19^e eeuw dankzij Tocqueville vaak “The Age of Individualism” genoemd (Sennett 1996: 223) en De Valk houdt Tocqueville zelfs verantwoordelijk voor de introductie van de term individualisme in de Engelse taal (1971: 18). Tocqueville ziet, zoals gezegd, individualisme als inherent democratisch. “Individualism is a recent expression arising from a new idea. Our fathers knew only selfishness” (DA: 482). Dat komt ook omdat in de tijd van onze voorvaders niemand het zich kan veroorloven om zich van de rest af te zonderen. Individualisme is simpelweg geen optie, omdat individualisme isolatie betekent (Boesche 2008: 178-179). Rosanvallon wijst er op dat

Tocqueville alleen staat in zijn pogingen om individualisme te scheiden van het reeds bekende egoïsme om op die manier de democratische samenleving te begrijpen (2007: 97).

Wat is het verschil tussen individualisme en egoïsme? Egoïsme is een gepassioneerde en overdreven zelfliefde, zegt Tocqueville, waardoor de mens alles slechts aan zichzelf relateert en zichzelf boven iedereen stelt. Bovendien is egoïsme van alle tijden. *Individualisme* is iets anders. "Individualism is a reflective and peaceable sentiment that disposes each citizen to himself from the mass of those like him and to withdraw to one side with his family and friends, so that after having thus created a little society for his own use, he willingly abandons society at large to itself" (DA: 482-483). Egoïsme leidt er toe dat mensen zichzelf centraal stellen. Individualisme leidt ertoe dat mensen een *little society*, een microsamenleving vormen met gelijkgestemden, met mensen die dezelfde belangen delen. Microsamenlevingen bestaan uit clusters van vrienden en familie die over hun gezamenlijke belangen waken.

Maar het onderscheid gaat verder, hoewel Elster ons recentelijk wil doen geloven dat de verschillen tussen egoïsme en individualisme minimaal zijn (2009: 57). Ten eerste ontstaan individualisme en egoïsme op verschillende manieren. "Individualism proceeds from an erroneous judgement rather than a depraved sentiment. It has its source in the defects of the mind as much as in the vices of the heart" (Idem). Individualisme komt eerder voort uit een verkeerde inschatting van wat iemands belangen zijn, dan uit *bedorven sentiment*, zoals egoïsme. Egoïsme is meer instinctief, individualisme is berekenender. Individualisme vervalt uiteindelijk wel in egoïsme aldus Tocqueville. Ook beschikken Individualisten in zekere mate over social values en skills, waaroor ze in staat zijn binnen een microgemeenschap van vrienden en familie te leven. *Public values* zijn bij individualisten echter ver te zoeken. Of, zoals Tocqueville het formuleert, "Democracy (...) constantly leads him back towards himself alone and threatens finally to confine him wholly in the solitude of his heart" (DA: 484).

Zowel individualisme als egoïsme zijn schadelijk voor de publieke zaak. "Selfishness withers the seed of all the virtues; individualism at first dries up only the source of public virtues; but in the long term it attacks and destroys all the others and will finally be absorbed in selfishness" (idem). Oftewel egoïsme vernietigt alle deugden. Individualisme vernietigt vooral *publieke* deugden en daarmee democratische kwaliteit. "Democracy loosens social ties, but tightens natural ones: it brings kindred

more closely together, whilst it throws citizens more apart..." (Tocqueville als in Raadschelders 1995: 620). In de democratische samenleving groeien burgers uit elkaar. Democratie werpt mensen terug op zichzelf. Rousseau's *volonté général* lijkt ver weg. Manent spreekt dan ook van dissociation. Democratie drijft mensen uit elkaar in plaats van ze bij elkaar te brengen (1996: 12). Mansfield en Winthrob doen er nog een schepje boven op, "One might even say that the democratic social state seems to dissociate men so that they pass quickly from subjects, to citizens to individuals. The social state in its completion is really an a social state of sovereign individuals, each of them capable, according to the democratic dogma, of running his own life, while in truth, as in a mass, powerless to do so" (Mansfield en Winthrob: DA xlv).

Schleifer bestudeert de manier waarop het concept individualisme in Tocquevilles hoofd rijpt. "What Tocqueville finally called *égoïsme* in the first two volumes⁵⁶ of the *Democracy* appeared to have two distinct facets: first, the growing powerlessness and isolation of individuals; and secondly, the withdrawal from public life and an accelerating concentration on private affairs. So *égoïsme* meant both weakness and selfishness; perhaps the phrase *égoïsme individuel sans la force* best expressed his understanding of democratic *égoïsme* in 1835. By 1840, however, Tocqueville would give yet another name to this phenomenon: *individualisme*" (2000: 304).

Individualisme houdt dus zowel de machteloosheid en isolatie als wel het primaat van het eigenbelang van de democratische mens in. Tocqueville ontdekt een merkwaardige tegenstelling. Op papier, in theorie en in toenemende mate in constituties en wetten zijn burgers de machtigste actor in democratieën en primair verantwoordelijk voor de publieke zaak. In de praktijk echter ziet hij mensen die geïsoleerd, machteloos en primair met hun eigenbelang bezig zijn. Ze keren zich af van de publieke zaak om zich bezig te houden met de belangen en problemen van zichzelf en familie en vrienden. Of, zoals egoïsten met zichzelf. Lamberti vat het verhelderend samen, "Egoism is a defect in the nature of the individual, individualism a defect in the nature of the citizen" (1989: 171). Individualisme corrumpeert burgers als hoeksteen van de democratische samenleving. Daarmee draagt de democratische praktijk een hardnekkig virus met zich mee. Immers individualisme is een wezenskenmerk van de democratische samenleving aldus Tocqueville.

Voor Tocqueville zijn individualisme en egoïsme geen abstracte begrippen. In zijn brieven en andere egodocumenten maakt hij er veelvuldig gebruik van. Zo schrijft hij in zijn *Recollections* over zijn schoonzus die uit angst voor de rellen en de gevechten

in de straten van 1848 haar toevlucht bij hem zoekt, "What made me most impatient was that my sister-in-law had no thought for the country's fate in the lamentations she poured out concerning her dear ones. There was neither depth of feeling nor breadth of sympathy in her demonstrative sensibility. She was, after all, very kind and even intelligent, but her mind had contracted and her heart frozen as both were restricted within the narrow limits of a pious egotism, so that both mind and heart were solely concerned with the good God, her husband, children and especially her health, with no interest left over for other people. She was the most respectable woman and the worst citizen one could find" (Rs: 40).

Ze maakt zich, zoals het een individualist betaamt, zorgen over haar naasten. Anderen komen niet in haar plaatje voor. Laat een ding duidelijk zijn. Tocqueville veroordeelt haar daarom niet als mens, maar wel als burger. Dat is een belangrijk onderscheid. In formele zin mag iedereen "burger" zijn en bijpassende rechten en plichten hebben. In de praktijk gedraagt niet iedereen zich als burger, of scherper, niet altijd als burger. Dat is bepalend voor Tocquevilles oordeel. Een ander voorbeeld vormen zijn opmerkingen over collega-parlementariër Dufaure, "His private and his public virtues, for he had both in great measure, did not march in step, for the former always came first" (Rs: 38). Waar Tocqueville zijn schoonzus een slecht burger vindt, is hij milder over Dufaure. Hij laat zijn private belangen dan altijd voor het publieke belang gaan, hij is het publieke belang niet vergeten. Een schrale troost.

Maar zijn schoonzus en Dufaure komen er nog relatief genadig van af. Aan Louis de Kergorlay schrijft hij nadat hij enige tijd bij een typische middenklasse familie heeft gelogeed dat hij nog liever naar China af zou reizen, zich in zou schrijven als soldaat, of zijn kapitaal zou vergokken, of in wat voor risicovol avontuur dan ook zou stappen, "than to condemn myself to the life of a potato, like the decent people I have just seen" (als in Boesche: 129). In het privédom van het middenklasse gezin is geen ruimte voor de publieke zaak.

Los van zijn observaties over de mensen die hij tegenkomt, strekt het belang van die observaties verder. Burgerschap is niet meer iets dat je met je geboorte meekrijgt. Of waar mensen die daar tijd voor hebben zich permanent aan wijden. Het is geen kwestie meer van burger of geen burger. Mensen, alle mensen, kunnen in meer of mindere mate burger zijn. Dat hangt per situatie van hun gedrag af. Met andere woorden, burgerschap is meer een typering voor bepaald gedrag (gedrag dat overeenstemt met public values) dan dat het een maatschappelijke en permanente status uitdrukt. In de democratische samenleving is burgerschap in formele zin in

potentie massaler geworden, maar in materiële zin meer flexibel en daardoor fragiel. Kwetsbaar. Individualisme uitgedrukt als het nastreven van eigenbelang blokkeert de massale ontwikkeling van burgerschap. En dat bemoeilijkt de ontwikkeling van democratische samenleving die immers gebaseerd is op de autonome burger.

Voordelen individualisme

Individualisme heeft tevens voordelen. In het vorige hoofdstuk schreef ik dat de juiste combinatie van vrijheid en gelijkheid krachtige, diverse en unieke individuen op kan leveren. Burgers die het management van hun eigen leven en de publieke zaak aankunnen. Een zekere mate van eigengereidheid en zelfinteresse zijn daarvoor belangrijke voorwaarden. Individualisme brengt dat met zich mee. In zijn beschrijving van de periode voorafgaande aan de Franse Revolutie schrijft Tocqueville over dergelijke individuen. Onder de uniformiteit van de samenleving en centralisering van het koninklijk gezag, broedde nog steeds een “spirit of resistance and sturdy individualism” (AR: 108). Krachtige individuen verzetten zich tegen onderworpenheid en beschouwen iedere macht met een kritische blik. Dat is wat de hang naar private vrijheid in mensen los kan maken. Daarmee vormen ze een check die noodzakelijk is om individualisme en de tirannie van de meerderheid te voorkomen en macht in balans te houden. Waardigheid, uniciteit en originaliteit zijn belangrijker waarden voor Tocqueville. Mensen kunnen niet allemaal een “Malherbes” zijn in het publieke domein, maar een evenknie in het private domein zou tot de mogelijkheden moeten behoren. “Could the dignity, strength, and self-esteem of the individual be preserved in democratic times? Or would a psychology of insignificance, helplessness, and isolation triumph? (2000: 290). Zo vat Schleifer Tocquevilles zoektocht naar de waarde van individualisme samen. “To lay down extensive but distinct and settled limits to the action of the government; to confer certain rights on private persons, and to secure to them the undisputed enjoyment of those rights; to enable individual man to maintain whatever independence, strength, and original power he still possesses; to raise him by the side of society at large, and uphold him in that position; these appear to me the main objects of legislators in the ages upon which we are now entering” (als in Schleifer 2000: 315). Kan individuele onafhankelijkheid blijven bestaan in democratische tijden? Het antwoord op die vraag zal vooral afhangen van de vraag hoe mensen zich gedragen in de democratische samenleving. Zal individualisme die samenleving ten goede of ten kwade keren?

5.2 Destructieve associaties.

Vooral in Frankrijk heeft Tocqueville gezien hoe het nastreven van eigenbelang en individualisme de publieke zaak de das om doen. Dat begint al in de periode voor

De Revolutie. In L'Ancien Regime gaat hij daar uitgebreid op in. Mensen verenigen zich om uitsluitend het belang van dezelfde mensen van de groep te behartigen. En alleen mensen met toegevoegde waarde voor de groep, laten ze toe. Vooral de middenklasse organiseert zich op deze manier en vervreemdt zich daarmee van *the common people*. Tocqueville spreekt zelfs van een pseudo aristocratie (AR: 115). "Though in each of the small, semi-private associations, which split into so many factions the true interests of the community tended to be stirred over, the utmost concern was shown for those of the group. For its members were acutely aware that they had to defend their group privileges and prestige; no individual could play for safety and make ignoble concessions, hoping to pass unnoticed. The stage on which each played a part was small but brightly lit and there was always the same audience to applaud or hiss him" (AR: 115).

Tocqueville laat zien dat de groepen die zich rondom publieke belangen op lokaal niveau verenigen, zich steeds meer op eigenbelang gaan richten. Dat komt vooral omdat de centrale overheid steeds meer gaat beslissen (AR: 96). Zoals ik liet zien, bestaat individualisme volgens Tocqueville vroeger niet. Iedereen behoort tot een groep en niemand, niet de boer, niet de geestelijke, niet de nobele, kan het zich veroorloven om zichzelf als een geïsoleerd individu te beschouwen. "Nevertheless, each of the thousands of small groups of which the French nation was then composed took thought for itself alone; in fact, there was, so to speak, a group individualism which prepared men's minds for the thorough paced individualism with which nowadays we are familiar" (AR: 96).

Als voorbeeld van de associaties die vooral voor hun eigenbelang gaan, haalt Tocqueville de volgende verklaring van Lodewijk XVI aan, "The existing trade and craft corporations are unnatural and oppressive organizations stemming from self-regarding motives, greed, and a desire to domineer" (AR: 181). Vooral de gilden zijn de nagel aan de doodskist van de publieke zaak. Deze exclusieve vakgenootschappen sluiten mensen uit en zijn slechts uit op het versterken van hun eigen positie. Omdat de koningen geld kunnen vragen in ruil voor het privilege als gilde samen te mogen komen, blijven ze bestaan. Monopolies en uitsluiting zijn het gevolg (AR:103). In andere Europese landen ziet hij hetzelfde patroon. "We see everyday in Europe that men of the same profession willingly aid each other; they are all exposed to the same ills; that is enough to get them to seek mutual guarantees for each other; however hard or selfish they are otherwise" (DA: 545). Mensen zijn geen egoïsten, maar individualisten. Mensen binnen dezelfde microsamenleving helpen elkaar.

Tijdens de aristocratische periode bestaat er wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende groepen in de samenleving. Die afhankelijkheid is weliswaar hiërarchisch georganiseerd, er is sprake van verbondenheid. De verschillende schakels kunnen niet zonder elkaar en mensen beseffen dat. Er bestaat als het ware een ketting van boer tot koning. Democratie knipt die ketting in stukjes en isoleert de verschillende schakels van elkaar (DA: 483). Verticale afhankelijkheid voor horizontale autonomie. Natuurlijk heeft democratie op veel fronten verbetering gebracht ten opzichte van aristocratie. Mensen zijn formeel onafhankelijk en gelijkwaardig. En in zekere zin schuilt juist ook in die onafhankelijkheid het grootste voordeel van individualisme. Maar zoals Tocqueville laat zien brengt democratie ook nadelen met zich mee. En die nadelen schuilen juist in die autonome en onafhankelijke positie die mensen ten opzichte van de samenleving innemen. Zo “gezamenlijk” is de manier niet waarop mensen in democratieën leven. In veel gevallen mag het individuele geluk zijn toegenomen, met het verlies van wederzijdse afhankelijkheid zet democratie de publieke zaak op het spel. Individualisme speelt daar een belangrijke rol in. Het zorgt ervoor dat mensen zich kunnen en vooral willen onttrekken aan publieke problemen en daarmee aan het publieke domein en de res publica.

In dat licht zie ik ook de plannen voor de seniorenstad. Zoals ik in de inleiding stelde, willen zeker 4 miljoen⁵⁷ mensen van 55 jaar of ouder zien het zitten om in een dergelijke stad te wonen. Een stad met enkel 55-plussers die geen “last hebben van spelende kinderen en tweeverdieners die ’s ochtends vroeg de deur uitgaan en geen tijd hebben om een kopje koffie te drinken.”⁵⁸ Minister president Balkenende was er uitermate opgetogen over. Moe van een samenleving vol problemen waar ze niet op zitten te wachten, ontwerpen senioren de ideale stad speciaal voor zichzelf. Geen hangjongeren, geen tasjesdieven, geen drempels, geen maatschappelijke problemen. Ze sluiten zich bewust uit van die elementen in de samenleving waar zij (en waarschijnlijk velen) niet op zitten te wachten. Balkenende vindt het schitterend, vooral ook omdat niemand mensen dwingt om er te wonen. Hun uitsluiting is een vrije keuze. Dat ze zich met die keuze afwenden van de publieke zaak doet niet ter zake. Balkenende is vooral tevreden met het feit dat het een maatschappelijk initiatief behelst en dat mensen verantwoordelijkheid nemen. Dat persoonlijke en publieke verantwoordelijkheid op gespannen voet kunnen staan, noemt hij niet.

Ook het voorbeeld van Den Bosch plaats ik in de context van groepen die vooral op het behartigen van hun eigenbelang gericht zijn. Op een februariavond in 2008 gaat

in de wijk De Kruiskamp een antikraakpand in vlammen op. In niet mis te verstane bewoordingen hebben omwonenden al aangekondigd, “Dat de fik er in moest!”⁵⁹ Ze zijn boos omdat de gemeente er een *verslaafdenhostel*⁶⁰ in wil vestigen. Hoewel het gemeentebestuur de brand in het toekomstige junkhostel allengs weet te reduceren tot een communicatieprobleem, lijkt er toch echt wat anders aan de hand. De inwoners van de Kruiskamp leggen, gedreven door eigenbelang, letterlijk de potentiële oplossing voor het probleem in de as en onttrekken zich daarmee aan de oplossing voor collectieve problematiek. De brand in het potentiële junkhostel is wellicht een extreem voorbeeld, toch is er niet veel fantasie voor nodig om een parallel met de seniorenstad te zien. De individuele zaak wint het van de publieke zaak.

Virtu

Tocqueville vraagt zich af hoe te voorkomen is dat individualisme de publieke zaak vernietigt. Maar wat is het alternatief als individualisme juist een onvermijdelijk gevolg is van gelijkheid en daarmee van de democratische samenleving? Tocqueville zoekt een alternatief in het concept *virtu* (DA: 227). De klassieke publieke deugd die het individu verbindt met de publieke zaak. In zekere zin het omgekeerde van individualisme. Volgens Tocqueville stolt *virtu* in wetten, weinig anders dan de introductie van *virtu* in de politieke wereld (idem). Althans in theorie. Want in de praktijk is het niet eenvoudig om wetten te laten werken in overeenstemming met het publieke belang. Daarvoor is het in eerste instantie nodig dat mensen gebruik maken van hun rechten. De motivatie om dat te doen, moet van binnenuit komen. Dat kan niet opgelegd worden. Dat geldt vooral voor politieke rechten, zoals het recht om te participeren. Vervolgens is het zaak om mensen te laten participeren in overeenstemming met en ten gunste van de publieke zaak en niet alleen ten bate van hun eigen belangen. En dat is precies wat Tocqueville in Amerika waarneemt: *virtu* als rem op het individualisme dat democratieën eigen is.

In Amerika wordt *virtu* en het gebruik van politieke rechten met de paplepel ingegoten. Het *is* de Amerikaanse cultuur. Tocqueville schetst een beeld van Amerikanen die in één grote participatiekakofonie samenkomen om scholen en ziekenhuizen te bouwen, kerken te repareren, de keuze voor vertegenwoordigers te bespreken, het beleid van de centrale overheid onder de loupe te nemen, armenzorg te regelen en om ter voorbeeld aan andere burgers alcohol af te zweren. Huisvrouwen laten zelfs hun was in de steek om ter ontspanning dergelijke bijeenkomsten bij te wonen. Het gemeentehuis heeft het theater als bron van

vermaak vervangen (DA: 232). Democratie en het gebruik van politieke vrijheid als participatie in de publieke zaak, is een lifestyle, cultuur geworden.

Van meet af aan is Tocqueville onder de indruk van de *townships*⁶¹ in Amerika. Tocqueville kiest ervoor om vooral de townships van New England te bestuderen omdat daar de wetten en mores het beste waar te nemen zijn voor een buitenlandse bezoeker (DA: 58). Hij beschouwt ze als de meest natuurlijke en weldadige politieke en maatschappelijke organisatievorm (DA: 57). Het is niet te vergelijken met gemeentes zoals wij die nu kennen. Het is veel meer een spontane en organische samenwerkingsvorm tussen mensen met gemeenschappelijke belangen. “The township is the sole association that is so much in nature that everywhere men are gathered, a township forms by itself” (DA: 57). *Townships* maken eerder deel uit van de democratische samenleving, dan van de democratische overheid. De participatiegraad is hoog. De mate van institutionalisering is laag.

De schaal van de townships is groot genoeg om collectief handelen mogelijk te maken⁶² en klein genoeg om publieke vraagstukken niet in abstracties te laten verzanden. Het is juist de nabijheid van de publieke vragen (hebben we een school nodig? Een brandweerkazerne of een ziekenhuis?) en de afwezigheid van een centrale overheid (zoals die wel in Frankrijk aanwezig is) die mensen betrokken maakt. Ze moeten het zelf rooien en ze willen het zelf rooien. In de townships ontstaat vrijheid aldus Tocqueville. Mensen willen participeren in de publieke zaak en hun publieke vrijheid benutten. “The institutions of the township are to freedom what primary schools are to science; they put it within reach of the people; they make them taste its peaceful employ and habituate them to make use of it. Without the institutions of a township a nation can give itself a free government, but it does not have the spirit of freedom” (DA: 58). In andere woorden, Tocqueville ontdekt in Amerika een mechanisme om vrijheid te ontwikkelen in een egalitaire samenleving. Vrijheid die noodzakelijk is om de positieve kanten van het individualisme samen te laten gaan met de publieke zaak. Hoe gaat dat in zijn werk? Associaties spelen daar een belangrijke rol in.

5.3 Art of association

Wherever at the head of some new undertaking you see the government in France, or a man of rank in England, in the United States you will be sure to find an association.

Alexis de Tocqueville⁶³

Amerikanen beheersen *The Art of Association*. "Americans of all ages, all conditions, all mind constantly unite. Not only do they have commercial and industrial associations in which all take part, but they also have a thousands other kinds: religious, moral, grave, futile, very general and very particular, immense and very small; Americans use associations to give fêtes, to found seminaries, to build inns, to raise churches, to distribute books, to send missionaries to the antipodes; in this matter they create hospitals, prisons, schools" (DA: 489). Amerikanen hebben het gezamenlijk nastreven van publieke belangen en het gezamenlijk oplossen van publieke problemen, tot kunst verheven. De associaties waarin de inwoners van New England publieke problemen aanpakken, noemt Tocqueville ook de Great Free Schools of Democracy (DA: 497).

The Art of Association is de voornaamste reden waarom individualisme vooralsnog nog geen roet in het eten van de democratische en individualistische samenleving gooit. Boesche wijst op de specifieke mening van het Franse begrip *s'associer* voor Tocqueville en zijn tijdgenoten, "...to join together in overcoming the isolation and powerlessness resulting from the atomization of bourgeois"(Boesche 2008: 201). In associaties, "sentiments and ideas renew themselves, the heart is enlarged and the human mind is developed only by the reciprocal action of men upon one another", zo ziet Tocqueville (DA: 491). Als omstandigheden mensen dwingen om gezamenlijke problemen gezamenlijk op te lossen, ontdekken ze hoe afhankelijk ze van elkaar zijn. Op dat moment worden ze uit hun cirkel van individualisme en eigenbelang getrokken. Of scherper: mensen ontdekken dat ze voor het realiseren van eigen belangen, andere mensen nodig hebben (DA: 486). Opnieuw ontstaat er wederzijdse afhankelijkheid, of interdependentie zoals dat later in de sociologie is gaan heten. In afwezigheid van een sterke overheid, ontdekken Amerikanen elkaar als waardevolle medestander in het oplossen van publieke problemen. De passies en instincten die egoïsme en individualisme veroorzaken, gaan op de vlucht, "Haughtiness dissimulates; contempt does not dare to come to light. Selfishness is afraid of itself" (DA: 486).

Hoe komt het dat Amerikanen gezamenlijk gezamenlijke problemen aanpakken en zich niet, zoals de Fransen, terugtrekken in hun privé domein? Voor een deel komt dat omdat er geen almachtige centrale overheid is die zich over het publieke ontfermt. Amerika is zagezegd een democratische samenleving voordat er een democratische overheid is. In Frankrijk is dat andersom. Daar kom ik op terug als ik Tocquevilles opvatting van de democratische overheid bespreek in hoofdstuk 6. Echter, voor een belangrijk deel vindt Tocqueville de verklaring voor het

democratisch gedrag van de Amerikanen juist in de democratische samenleving. Het begrip *semblable* staat daarin centraal.

Semblable

Semblable weergalmt het Franse *résembler*. Ergens op lijken. Mansfield en Winthrob vertalen *Semblable* als *Those like oneself* (DA: xlvii). *Iemand als jij* in het Nederlands. Manent spreekt van een soort van medelijden, *pity*, als basis van het concept *semblables*, “This pity is not disinterested. It is because I imagine myself in the place of a suffering other that I am interested in his fate But at the same time, the result of this imaginary identification is that I take it voluntary upon myself to lighten his fate. (...) That to which pity engaged me is in fact the other nor, by a trick of imagination, me. It concerns and opens to a *tertium quid* which is what Tocqueville calls the *semblable* (“ones likeness”). This *semblable* that democratic man wishes to comprehend by the most general and inclusive of ideas possible is intimately linked to him by pity, which identified democratic man with each and every one of his fellows. (...) Through an active pity, he identifies himself with any other individual whatever” (1996: 48 – 49). Doordat democratie steeds verder strekkende sociale gelijkheid bevordert, kunnen mensen zich in toenemende mate met elkaar identificeren en elkaar als gelijke behandelen. In Tocquevilles eigen woorden: “All men have just about the same way of thinking and feeling. Each of them can judge in an instant the feelings of all the others. He casts a rapid glance on himself and that is enough” (als in Manent 1996: 48).

Manent heeft het, als hij *semblables* beschrijft zoals hierboven, over het vermogen dat iemand zich kan voorstellen dat hij of zij hetzelfde meemaakt als de ander. Het resultaat daarvan is dat diegene de ander wil helpen zijn lijden te verzachten. Een zogenaamde “active pity” ligt hieraan ten grondslag. Een actief medelijden, een actief begaan zijn met. “This pity is not disinterested”, niet zonder (eigen)belang, voegt hij daar nog aan toe. Immers doordat je iemand als jezelf helpt, help je de kwaliteit van de samenleving, van het samenleven, vooruit en daarmee ook jezelf. Manent heeft het over een *tertium quid*, een abstracte derde figuur die zich opent. In die derde figuur, de *semblable*, zijn wijzelf en de ander vertegenwoordigd. Het is een abstractie die identificatie met de ander mogelijk maakt en tegelijk ons eigenbelang verduidelijkt. Via het abstracte *semblable*, sta je dus via de ander en jezelf, in verbinding met de hele samenleving. Dit komt doordat de hele samenleving bestaat uit gelijken. Als iemand zich met één iemand identificeert, identificeert hij of zij zich in potentie met de hele samenleving. Inlevingsvermogen lijkt daarin dus centraal te

staan. En dat vermogen richting alle medeburgers omdat ze “those like oneself” zijn of “ones likeness” zoals Manent het hierboven noemt.

In zekere zin is semblable het positieve effect van gelijkheid op individueel niveau. Semblable zou ik kunnen beschrijven als de psychologische en individuele kant van de sociologische en collectieve gelijkheidsmedaille. Volgens Mansfield en Winthrob is het concept semblable één van de meest originele elementen van Tocquevilles democratie opvatting (DA: xlvii). Hij pelt de Amerikaanse democratische ui af om hier uit te komen. Het belang van het concept semblable voor dit onderzoek schuilt in de lens die het vormt op de publieke zaak. Die is per definitie van anderen. Niet alleen van vrienden en bekenden, maar ook van mensen die je niet kent en nooit zult kennen. De publieke zaak bestaat per definitie uit onbekende “anderen”. Tocqueville stelt zelfs dat semblable zich ook kan uitstrekken naar mensen in andere democratische landen. Zo kan er een internationale gemeenschap ontstaan.

Door semblable ontdekken Amerikanen dat de publieke zaak er niet alleen is om hun belangen te behartigen, maar ook om andermans problemen op te lossen, of om andermans eigenbelang te behartigen. En vaak zijn dat problemen waar iedereen voor kan komen te staan. Ziekte bijvoorbeeld, of gebrekkig onderwijs, of inbraak of brand. Naast vrijheid en gelijkheid, waar Tocqueville uitgebreid aandacht aan besteedt, maakt semblable broederschap, solidariteit mogelijk. Niet alleen voor je directe kring van vrienden en familie maar voor iedereen. Die transitie van solidariteit van het privé-domein naar het publieke domein ontstaat door semblable en vormt het maatschappelijke draagvlak en het fundament voor de moderne verzorgingsstaat. Een verzorgingsstaat die er niet is voor mij en mijn vrienden en familie, maar voor iedereen die de nadelige gevolgen van publieke problemen ondervindt. Tocqueville definieert middels semblable de empirische mogelijkheid voor een daadwerkelijke, want massale, niet exclusieve, publieke zaak.

Compassie

Toch is semblable, het herkennen en erkennen van de ander als gelijke in de meest brede zin van het woord, niet voldoende om solidariteit te bewerkstelligen. *Compassion* is een woord dat Tocqueville veel gebruikt om het werkingsprincipe achter semblables te beschrijven. Zo schrijft hij bijvoorbeeld, “In democratic centuries. Men rarely devote themselves to one another; but they show a general compassion for all members of the human species” (2000: 538). Letterlijk betekent compassie, medelijden. Voor medelijden is inlevingsvermogen nodig. Empathie is een term die ook wel gebruikt wordt om inlevingsvermogen aan te duiden. Empathie

betekent het zich kunnen inleven in de belevingswereld van de ander of het zich kunnen verplaatsen in gevoelens en gedachten van anderen. Empathie is echter geen garantie voor compassie. Het is eerder een noodzakelijke voorwaarde. Dat de Amerikaan zich kan inleven in die ander, dat de Amerikaan zich kan voorstellen wat iemand meemaakt, wil immers nog niet zeggen dat hij ook mee *lijdt*. Laat staan dat hij er naar handelt. Je kunt je inlevingsvermogen bijvoorbeeld ook strategisch aanwenden en er je voordeel mee doen, oftewel: je eigenbelang er mee verwezenlijken. Tijdens zakelijke transacties bijvoorbeeld. Door individualisme ingegeven eigenbelang ligt immers altijd op de loer.

Maar dat gebeurt niet in de Amerikaanse democratische samenleving. Daar leidt de gelijkheid van omstandigheden middels *semblable* tot *esprit public*. Toch vormt *semblable* geen volledige verklaring. Immers, zoals Tocqueville in Frankrijk zag, kan gelijkheid en daarmee *semblable* ook leiden tot individualisme en juist tot afkeer van de publieke zaak.

5.4 Eigenbelang

A political world in which private interests and the domain of the private determine the orientation of the citizen would for Tocqueville be nothing less than a return to the state of nature

Frank Ankersmit⁶⁴

Gelijkheid kan dus leiden tot isolatie en individualisme, maar ook tot broederschap en solidariteit. Wat maakt het verschil? Tocqueville zoekt verder. Zoals ik aan de hand van Manent schreef, is *semblable* “not disinterested”, niet zonder eigenbelang. Het is geen altruïsme, of opofferingsgezindheid of blinde naastenliefde. Amerikanen produceren gezamenlijk collectieve goederen. Maar hun motivatie daarvoor is anders dan die van de Tocquevilles aristocratische voorvaders, die het als roeping en plicht zagen. *Semblable* en de *esprit public* van de Amerikanen hebben uiteindelijk weinig te maken met het klassieke *virtu*, zo ontdekt Tocqueville. Ze doen het niet vanuit een morele plicht of om een hoger doel te bereiken. Ze zijn geïnteresseerd in de publieke zaak, maar hun eigen belangen vinden ze minstens zo belangrijk. Moraliteit speelt nauwelijks een rol in hun overwegingen om tijd, energie en capaciteit aan de *res publica* en daarmee aan elkaar te besteden. Dat roept vragen op bij Tocqueville. Immers voorheen was bemoeienis met de publieke zaak een deugd. Het was in zekere zin een opoffering ter meerdere eer en glorie van de natie. Maar met altruïsme in wat voor zin dan ook heeft de publieke inzet van de

Amerikanen weinig te maken. Maar wat beweegt ze dan? Gangbare theorieën over de vraag waarom mensen zich met de publieke zaak bemoeien en waarin de moraal het uitgangspunt is, stroken niet met wat Tocqueville in Amerika aantreft.

In hoofdstuk 8 van *Democratie en Amerique* met de veelzeggende titel “How the Americans Combat Individualism by the Doctrine of Self-Interest Well Understood” gaat hij op zoek naar een antwoord. Allereerst komt hij terug op het begrip vertu. De klassieke publieke deugd die mensen er toe leidt zichzelf op te offeren voor de publieke zaak. Het summum van de goede moraal. “When the World was led by a few powerful and wealthy individuals, these liked to form for themselves a sublime idea of the duties of man; they were pleased to profess that it is glorious to forget oneself and that it is fitting to do good without self interest like God himself. This was the official doctrine of the time in the matter of morality” (DA: 500).

Maar Tocqueville gelooft niet dat mensen in vroegere tijden meer behept zijn met vertu dan in zijn tijd. Ten eerste omdat vertu vooral iets is voor de elite en dus niet een massaal gedragen waarde. Ten tweede omdat die elite vertu vooral met de mond belijdt. “(B)ut it is certain that the beauties of virtue were constantly spoken of then; only in secret did they study the side on which it is useful” (DA: 500-501). Mensen zouden zich eigenlijk voor de publieke zaak moeten inzetten. Voornamelijk vanwege morele redenen. Een praktische aanleiding is er eigenlijk niet. Tocqueville trekt op basis van zijn waarnemingen in Amerika de gangbare opvatting dat participatie in het publieke vooral een morele kwestie zou zijn in twijfel. Vertu was vooral theorie, een voorschrift, geen gangbare praktijk, zo concludeert Tocqueville. Wat hij in Amerika aantreft is veel massaler en pragmatischer.

Daar komt bij dat latere dan de klassieke denkers, zoals de utilitaristen, op een gegeven moment ontdekken dat het niet bepaald florissant gesteld is met de opofferingsgezindheid van de mens. Met name als ze in de spiegel kijken. “(T)herefore they are reduced to inquiring whether the individual advantage of citizens would not be to work for the happiness of all” (DA: 501). Om die reden gaan ze op zoek naar een fundering van het dienen van anderen in de praktische- in plaats van de morele waarde er van.

En een paar goede voorbeelden van het overeenstemmen van particulier en collectief belang (denk aan Smith's beroemde bakker) worden volgens Tocqueville al snel, “a general doctrine, and one finally believes one perceives that man, in serving those like him, serves himself, and that his particular interest is to do good” (DA: 501).

Opnieuw doen denkers, dit maal de utilitaristen, een beroep op de moraal in de vorm van het goede van het algemeen nut, om mensen in het belang van de publieke zaak te laten handelen. Tocqueville richt zich vervolgens op het *nut* van het utilitarisme, maar kan hij nog steeds weinig met de moraal. Hij gaat op zoek naar de relatie tussen nut, economie *en* democratie. In een conceptversie van *Démocratie en Amérique* zegt hij, “If morality were strong enough by itself, I would not think it so important to relate it to utility. If ideas of what is just were more powerful, I would not speak so much about the idea of utility” (als in Lamberti 1989: 176). Wat Tocqueville wel bevalt, is het funderen van participatie in de res publica, in het nut voor het individu. Maar het funderen van een theorie van de democratische samenleving in de moraal vindt hij te fragiel. Volgens Lamberti maakt Tocqueville een onderscheid tussen politiek en economisch liberalisme. “He was afraid that the extreme forms of liberal economic theory would encourage individualistic illusions and vices and lead to neglect of the common good” (Lamberti 1989: 176; vergelijk ook Touraine 1997: 84).

Materialisme

Ulrich Beck vergelijkt utilitarisme en neoliberalisme in onze tijd en concludeert aan de hand van Tocquevilles vrijheidsbegrip als actieve participatie, “Freedom, if seized and actively filled out, fosters commitments in the public space and is thus the exact opposite of the neo-liberal idolization of the market” (1998: 2). Voornamelijk het materialisme dat van de economische theorie van de utilitaristen uitgaat en Tocqueville in de samenleving waarneemt, zal de negatieve kanten van individualisme alleen maar versterken. Onder materialisme verstaat hij, “...the love of physical well-being, especially the love of comforts and conveniences that make life softer and easier, a passion most characteristic of the middle classes” (Kraynak 1987: 1183). In de moderne democratische tijd zijn mensen, vooral mensen in de middenklasse, steeds meer geïnteresseerd in persoonlijke materiële welvaart. En op het moment dat hun hang naar geld en goederen sneller voortschrijdt dan hun, “enlightenment and habits of freedom” (DA: 514), komt er een moment dat ze het verband niet meer zien tussen hun persoonlijk fortuin en het welzijn van iedereen. “A man absorbed by the cares of making money has always been a timid or indifferent citizen. What is true of an individual is no less true of a people” (als in Boesche 2008: 62). Mensen zijn alleen geïnteresseerd in werken om geld te verdienen om nieuwe goederen aan te kunnen schaffen en niet in de publieke zaak. Op dat moment is “the place of government almost empty” (DA: 316). Met die “plaats” doelt Tocqueville op de publieke ruimte die door burgers verlaten is.

Daar komt bij dat mensen die veel waarde hechten aan persoonlijk eigendom gebaat zijn bij orde, rust en stabiliteit. Ten eerste om geld te kunnen verdienen, ten tweede om van hun nieuw aangeschafte zaken te kunnen genieten. Die hang naar orde en rust is de perfecte voedingsbodem voor despotisme. Het feit dat de publieke ruimte verlaten is, maakt die voedingsbodem extra vruchtbaar. "A nation that demands of its government only the maintenance of order is already a slave at the bottom of its heart; it is a slave to its well-being, and the man who is to put it in chains can appear" (DA: 516). Volgens Ankersmit wil Tocqueville duidelijk maken dat de "love of well being" betekent dat iedere politieke orde uiteen zal vallen in de kleinste delen, "the household or even the selfish individual- and that would mean the end of all politics, however conceived" (1996: 315).

Materialisme en participatie in het publieke domein staan kortom haaks op elkaar. Mensen zijn nog nooit zo vrij geweest om in het publieke domein te participeren. Toch zuigt de consumptie-ethiek van de middenklasse de mens terug in het private domein (Boesche 2008: 158). Het kost niet veel moeite om Tocquevilles analyse kritiek op de ontluiking van wat we nu de moderne consumptiemaatschappij noemen, te zien. Al heeft Tocqueville niet zozeer iets tegen consumeren an sich. Hij veroordeelt het omdat het schadelijk voor de publieke zaak en bevorderlijk voor despotisme is. "It is in the nature of despotism that it should foster such desires and propagate their havoc. Lowering as they do the national morale, they are despotism's safeguard, since they divert men's attention from public affairs and make them shudder at the mere thought of a revolution" (AR: xiv). Het materialisme versterkt het individualisme en doet daarmee de kans op despotisme toenemen. Individualisme heeft om precies te zijn twee gezichten. Passief als het gaat om het publieke, actief als het gaat om materialisme (Schleifer 2000: 312).

Daarin schuilt ook Tocquevilles kritiek op het utilitarisme (zie ook Boesche 2008: 41). Hij heeft niet bijster veel vertrouwen in Smith's invisible hand (vergelijk ook Mitchell 1999: xi). Vrijheid is niet iets dat automatisch in goede handen is bij mensen. Het utilitarisme is hem te passief. Het absolute eigenbelang zal leiden tot despotisme, zo vermoedt hij. Daarin verschilt hij van de utilitaristen. Materialisme kan volgens hem nooit het weldadige mechanisme van de samenleving zijn.

Bovendien kan hij nog steeds zijn waarnemingen in Amerika niet rijmen met de utilitaristische theorie. In zekere zin ziet hij het tegenovergestelde van de utilitaristen. De Amerikaan dient niet zichzelf door anderen te dienen, hij dient anderen door zichzelf te dienen. En dat is meer dan een semantisch-retorische truc.

De Amerikaanse democraat dient anderen niet omdat dat in morele zin goed zou zijn, maar omdat hij er zelf op vooruit gaat. Er is geen sprake van opofferingsgezindheid omdat dat ethisch gezien juist zou zijn, maar om dat het met het oog op het realiseren van het eigenbelang praktisch gezien handig is. Voor je zelf én voor de ander wel te verstaan. “In the United States it is almost never said that virtue is beautiful. They maintain that it is useful and they prove it everyday” (DA: 501). Publieke participatie van de Amerikanen is dus gefundeerd in hun nastreven van eigenbelang. In het nut dat ze er aan ontleent. Waar virtueel uitgaat van een tegenstelling tussen publiek belang en eigenbelang, laten de Amerikanen een bijzondere samensmelting van het publieke en het private zien.

5.5 Welbegrepen eigenbelang

In een democratisch tijdperk waarvan individualisme één van de belangrijkste kenmerken is, zoals Tocqueville constateert, getuigt het van weinig realiteitszin om de publieke moraal buiten dat individualisme te zoeken. Als je iets wil bereiken waar je anderen voor nodig hebt, moet je pragmatisch zijn en zorgen dat die ander ook kan bereiken wat hij of zij nodig heeft. En als je belangen tegenstrijdig zijn, zul je daar moeten uitkomen. Aan de ene kant borduurt Tocqueville dus verder voort op het ongebreideld nastreven van eigenbelang dat volgens Adam Smith en de zijnen door de welbekende onzichtbare hand als vanzelf tot publieke weldadige goederen zou leiden. Aan de andere kant ontkracht hij de waarde van de ethiek die het dienen van de medemens middels opofferingsgezindheid superieur acht en ziet hij de onzichtbare hand niet. Zijn theorie is nog niet compleet.

Terug naar de empirie dus. De Amerikanen bekommeren zich actief om het publieke belang en streven minstens zo actief hun eigenbelang na. Een combinatie zonder precedent waar nog geen bijpassende term voor is. “De woorden schieten hem te kort,” zoals ik eerder met Heumakers en Oudemans concludeerde in paragraaf 3.1. Tocqueville haalt de Franse essayist Montaigne aan om de combinatie tussen publiek en privaat belang te verwoorden. “When I do not follow the right path for the sake of righteousness, I follow it for having found by experience that all things considered, it is commonly the happiest and most useful” (als in DA: 501). Montaigne benadrukt de bruikbaarheid van het betreden van het publieke domein. Dat is precies wat Tocqueville bij de Amerikanen aantreft. In Amerika is niet zozeer sprake van publiek belang of eigenbelang maar van *welbegrepen* eigenbelang. Het belang van de Amerikanen is, “...Enlightened (...) Each American knows how to sacrifice a part of his particular interests to save the rest”, om vervolgens over de Fransen te zeggen: “We want to keep everything, and often everything eludes us” (idem).

Dit citaat is mijns inziens één van de belangrijkste citaten uit *Democratie en Amerique*. Het toont namelijk precies aan *waarom* het eigenbelang van de Amerikanen “verlicht”, of welbegrepen is. De Amerikaan begrijpt dat je niet altijd je zin kan krijgen als het om de publieke zaak gaat. Het is een kwestie van geven en nemen. You win some, you lose some. En dat kan ook niet anders als er een afweging moet worden gemaakt op basis van verschillende belangen. Vanuit individueel perspectief mag de publieke zaak zelden optimaal zijn, vanuit collectief perspectief is het dat altijd. En dat is precies wat de Amerikaan begrijpt. Daarom weet hij ook sommige van zijn belangen op te offeren, en anderen te realiseren. Het is een trade-off. De publieke zaak (of de overheid) is er niet voor jou, maar voor iedereen. Dat besef is niet vanzelfsprekend. Daarom spreekt Tocqueville van *welbegrepen* eigenbelang. Het is immers ook in jouw belang dat de publieke zaak floreert. Ook als dat op korte termijn ten koste van je eigen belangen gaat. Bij de Fransen is dat besef afwezig. Die nemen geen genoegen met het interen op hun eigen belangen ten bate van het publieke belang. Uiteindelijk glipt ze alles door de vingers. Het individualisme staat ze in de weg.

Het verschil tussen een florerende democratische samenleving zoals in Amerika en de situatie in Frankrijk is *welbegrepen* eigenbelang of *intérêt bien entendu* zoals het zo fraai in het Frans klinkt.⁶⁵ De vraag in een kritische beschouwing moet echter op nieuw zijn: waarom? Waarom leidt gelijkheid in Frankrijk tot het ongebreideld nastreven van eigenbelang en clusters van gelijkgestemden en in Amerika tot welbegrepen eigenbelang en een florerende publieke zaak?

Gezamenlijke belangen

Waarom hebben de inwoners van Amerika het gezamenlijk nastreven van hun belangen tot kunst verheven? “Thus the most democratic country on earth is found to be, above all, the one where men in our day have the most perfected the art of pursuing the object of their common desires in common and have applied this new science to most objects. Does this result from an accident or could it be that there in fact exists a necessary relation between associations and equality?” (2000: 490). Het antwoord luidt dat er inderdaad in Amerika een verband bestaat tussen gelijkheid en de noodzaak om samen te werken. In een aristocratie, zo houdt Tocqueville ons voor, bestaan er hiërarchische relaties tussen mensen. Enkele sterke en machtige individuen leiden de rest (al dan niet gedwongen) in collectieve actie. In een democratie daarentegen is iedereen in principe zwak. Maar wel gelijk zwak. Bovendien kun je niemand dwingen om jou te volgen. Daarom is de democratische mens aan zichzelf overgeleverd als hij niet leert samenwerken. Als Amerikanen er

voor zouden kiezen geen gebruik te maken van hun politieke rechten, dan zouden ze in materiële zin nog wel goed kunnen leven. Als ze echter zouden stoppen met het vormen van associaties, dan zou het land overgeleverd zijn aan barbarij aldus de Fransman (DA: 490). Vooral ook omdat er geen alternatief is voor het ontwikkelen van de publieke zaak. De centrale overheid is nauwelijks ontwikkeld.

Hoe groot is het contrast met Europa en met Frankrijk in het bijzonder, waar mensen zich maar geen raad lijken te weten met hun politieke rechten en participatie in de publieke zaak en het gebruik van publieke vrijheid bovendien maar tijdverspilling lijken te vinden. De Europeaan lijkt zich terug te trekken, "...in a narrow selfishness of which four ditches topped by a hedge form the exact limits" (DA: 233). Een Amerikaan die dat doet zal zich volgens Tocqueville beroven van de helft van zijn bestaan. Er zal een immense leegte ontstaan in zijn bestaan. Het vormgeven van het publieke domein is gewoonte geworden voor de Amerikaan. En mocht despotisme toeslaan, dan kan het wellicht de politieke vrijheid in formele zin aan banden leggen, de gewoonte om zich verantwoordelijk te voelen voor de publieke zaak en daarnaar te handelen, zal moeilijk uit te roeien zijn (Idem).

Welbegrepen eigenbelang en het gezamenlijk oplossen van gezamenlijk problemen is dus bittere noodzaak voor de Amerikaan. Daarom komen ze samen in associaties. En in die associaties ontstaat esprit public. Een gevoel van eigenaarschap voor de publieke zaak en vooral het besef dat het, als het gaat om het publieke, niet alleen om het realiseren van je eigenbelang gaat. Het geheel is meer dan de optelsom der delen. De publieke zaak is geen taart die je kunt verdelen over de individuen die hem bakken. Je kunt niet altijd gelijk krijgen. En dat is ook prima. De volgende keer vallen collectieve beslissingen weer uit in jouw voordeel. Zolang je maar blijft participeren.

Die esprit public vindt Tocqueville het belangrijkste effect van de Amerikaanse democratische samenleving. Daardoor houdt de democratische samenleving zichzelf in stand. Het bindt mensen aan elkaar in het publieke domein. Het creëert interdependentie. Een horizontale interdependentie wel te verstaan, daar waar aristocratie vooral verticale wederzijdse afhankelijkheden creëerde. Dat komt door de praktische waarde van de welbegrepen combinatie tussen eigenbelang en publiek belang die Tocqueville in Amerika aantreft. De democratische samenleving combineert gelijkheid en vrijheid op een weldadige manier.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om te constateren dat welbegrepen eigenbelang ontstaat tijdens participatieprocessen in associaties. Het wordt niet, zoals bij virtu, en

de esprit public van aristocraten, van generatie op generatie overgedragen. Het wordt Amerikanen niet bijgedragen in scholen, of in boeken. Maar ze ervaren het zelf in associaties. Welbegrepen eigenbelang ontstaat door ervaringsleren en niet door cognitieve overdracht. Je kunt mensen honderd keer vertellen dat ze zich moeten inspannen voor de publieke zaak, maar pas als ze zelf het nut daarvan ervaren, zullen ze dat doen.

Moreel appel

Tocquevilles doctrine van het welbegrepen eigenbelang roept de vraag op of een moreel appel op publieke verantwoordelijkheid aan zal slaan. Volgens Tocqueville is de doctrine van het welbegrepen eigenbelang niet bepaald lovenswaardig, in de zin dat zij geen grootse doelen nastreeft en niet ethisch juist is. Aan de andere kant heeft hij ook weinig vertrouwen in het funderen van democratie theorie in de moraal. Wel is zijn doctrine van welbegrepen eigenbelang duidelijk en werkbaar (DA: 502). En om die reden zijn grote groepen mensen er vatbaar voor. Juist door die massaliteit fungeert het als rem op het individualisme. Het zet het welbegrepen eigenbelang in tegen het ongebreideld nastreven van eigen belang dat individualisme kenmerkt. Of in Tocquevilles woorden, “it turns personal interest against itself” (Idem). Bovendien geven de Amerikanen door hun praktisch handelen meer blijk van virtu dan de moraal ooit gelukt is. “The doctrine of self-interest well understood does not produce great devotion; but it suggests little sacrifices everyday; by itself it cannot make a man virtuous; but it forms a multitude of citizens who are regulated, temperate, moderate, farsighted, masters of themselves; and it does not lead directly to virtue through the will, it brings them near to it insensibly through habits” (Idem).

Tocqueville ziet zijn uitwerking van het welbegrepen eigenbelang als de meeste bruikbare voor de mens in zijn tijd. Vooral omdat het die mens tegen zichzelf in bescherming neemt. Zonder welbegrepen eigenbelang zou de mens overgeleverd zijn aan individualisme en uiteindelijk despotisme. “Tocquevilles idea is that the public virtues not only contribute to the common good but also help foster and cultivate the private virtues, however distinct they might be in theory” (Lamberti 1989: 171). Bovendien is *welbegrepen eigenbelang* empirisch gefundeerd. Hij ontwikkelt het concept op basis van de praktijk, op basis van “what is” en niet op basis van “what should be”, zoals veel van zijn tijdgenoten en met name de moralisten deden met hun democratieopvattingen.

Aron legt uit dat het belangrijkste principe van democratie volgens Tocqueville niet virtu is, zoals volgens Montesquieu, maar *interest*, belang (1989: 259). Al eerder

(paragraaf 2.3) citeerde ik uit Tocquevilles brief aan Chabrol. Tocqueville beschrijft in die brief de verschillende nationaliteiten die gezamenlijk het Amerikaanse volk vormen, en constateert dat Amerikanen gelukkiger zijn dan de Fransen. Maar hij vraagt zich of af of ze ook meer “virtuous” zijn. Het vervolg van die brief lijkt Arons vermoeden te bevestigen. “What serves as a link among such diverse elements? What makes all of this into one people? Interest. That is the secret. The private interest that breaks through at each moment, the interest that, moreover, appears openly and even proclaims itself as a social theory. In this we are quite from the ancient republics, it must be admitted (...) I can explain this phenomenon only by thinking that America finds itself, for the present, in a physical situation so fortunate, that private interest is never contrary to the general interest, which is certainly not the case in Europe” (New York, 9 juni 1831, als in Zunz & Kahan 2002: 40). In een andere brief aan Beaumont trekt Tocqueville van leer tegen hun tijdgenoten in Frankrijk die alleen maar geleid worden door “the smallest interests of the moment, “...they frighten me sometimes and make me ask myself whether there are only interests in this world, and whether what one takes for sentiments and ideas are not in fact interests that are acting and speaking” (als in Boesche 2008: 43).

Zunz en Kahan vinden ten slotte het volgende en veel betekende citaat in de aantekeningen die Tocqueville in Amerika maakt, “The principles of the republics of antiquity was to sacrifice private interests to the general good. In that sense one could say that they were virtuous. The principle of this one seems to be to make private interests harmonize with the general interest. A sort of refined and intelligent selfishness seems to be the pivot on which the whole machine runs” (Sing-Sing, 29 mei, 1831, als in Zunz & Kahan 2002: 51).

Maar, virtu en belang hebben wel veel gemeen volgens Aron. “In both cases, the citizens must be subject in themselves to a moral discipline. In both cases, the state can survive only through the influence which society itself exerts on its members. In both cases, the stability of the state is based on the discipline of its citizens and on the predominant influence which manners and beliefs exert on the conduct of individuals” (1998: 259). Virtu verlangt van mensen dat ze hun eigenbelang uitschakelen. Welbegrepen eigenbelang vraagt van mensen of ze hun belangen met het publieke belang willen overeenstemmen.

Kortom, het realiseren van je eigenbelang betekent dus dat een ander ook wel eens gelijk kan krijgen. Dat je niet altijd alles kunt realiseren. En dat is prima, want een ander kan dat ook niet ten koste van jouw belangen. In die trade off tussen jouw

belangen en die van een ander ontstaat het algemeen belang, het publieke domein. De opkomende gelijkheid is niet te stuiten. De individualisering die daar mee gepaard gaat ook niet. En het eigenbelang dat met die individualisering gepaard gaat ook niet. De toekomst hangt af van hoe mensen hun eigenbelang inschatten. "If in becoming equal, citizens remained ignorant and coarse, it is difficult to foresee what stupid excess their selfishness could be brought to, and one cannot say in advance into what shameful miseries they would plunge for fear of sacrificing to their well-being to the prosperity of those like them" (DA: 503).

Tocqueville raadt zijn collega's aan om de theorie over het welbegrepen eigenbelang te aanvaarden. Ook al vinden ze het niet perfect in morele zin, laat ze het dan in ieder geval accepteren als noodzakelijk, zo stelt hij (DA: 503). In Frankrijk kan men, onder andere in de revolutie van 1830, zien wat er gebeurt als eigenbelang niet welbegrepen is. Dan wordt de ander niet gezien als bondgenoot, maar als vijand. En dat zal uiteindelijk voor iedereen slechter uitpakken. Auteurs die Tocqueville onomwonden als moralist neerzetten, (Salomon, 1935; Mitchell, 1999; Welch, 2001; Kinneging; 2005) doen dat in mijn ogen dan ook onterecht. Ongetwijfeld komt zijn persoonlijke vrees voor despotisme voort uit zijn persoonlijke waarden en moraliteit. Zijn uitwerking van *welbegrepen eigenbelang* laat zien dat hij veeleer empiricus en pragmaticus is, dan dogmaticus en theoreticus. Hij zoekt naar wat werkt. Niet naar wat zou moeten werken.

Private associaties

Toch ontstaan er in Amerika ook associaties die zich op het behartigen van eigenbelang richten. Maar dan gaat het vooral om private geneugten. Om precies te zijn zegt Tocqueville in een hoofdstuk met de veelzeggende titel "How Equality Naturally Divides The Americans Into a Multitude of Particular Societies" het volgende, "together they administer justice and govern the state, and in general they all gather to treat of the affairs that influence their common destiny; but I never heard anyone claim that all of them should be brought to amuse themselves in the same manner or to enjoy themselves when intermingled in the same places" (DA: 577).

Waar de Amerikanen heel gemakkelijk samen komen om gezamenlijke problemen gezamenlijk op te lossen, trekken ze zich voor hun privé geneugten terug in kleine en gedistingeerde associaties die lijken op de Franse microsamenlevingen die ik eerder beschreef. Tocqueville verklaart dat vanuit een soort antireactie op de verstikkende gelijkheid. Mensen willen zich ook graag onderscheiden, en zoeken dus kleine gezelschappen die ten opzichte van de massa uniek zijn. Ook al zijn de verschillen

uiteindelijk artificieel (DA: 578). Wel bestaat het risico dat de privé associaties zich uiteindelijk ontwikkelen tot associaties die ook in het publieke domein het eigenbelang nastreven, net als de microsamenlevingen in Frankrijk.

5.6 Religie

I cannot believe that God has been pushing two or three hundred million men for several centuries toward equality in order to have them end in the despotism of Tiberius and Claudius

Alexis de Tocqueville⁶⁶

It will always be hard to make a man who does not wish to die live well

Alexis de Tocqueville⁶⁷

Geloof als rem op individualisme

Naast het welbegrepen eigenbelang, ontdekt Tocqueville dat ook geloof als onderdeel van de Amerikaanse mores van invloed is op de kwaliteit van de Amerikaanse democratische samenleving.⁶⁸ Ook geloof vormt namelijk een rem op het voortschrijdende individualisme dat de res publica bedreigt. Veel religies leggen de nadruk op het hiernamaals en de noodzaak hier op aarde *goed* te leven, om het in het volgende leven goed te hebben. In het kader van het citaat boven aan deze paragraaf, zegt Tocqueville dan ook, “The philosophers who teach this doctrine say to men that to be happy in life one ought to watch over one’s passions and carefully repress their excesses; that one can acquire a lasting happiness only in refusing a thousand passing enjoyments, and finally that one must constantly triumph over oneself to serf oneself better” (DA: 504). Dit roept reeds als vanzelf associaties op de met de noodzakelijke zelfbeperking die Tocqueville zo van belang acht bij het uitoefenen van de publieke vrijheid en de opoffering die met de uitoefening van het welbegrepen eigenbelang gepaard gaat.

Zelfbeheersing hier op aarde zorgt dus voor geluk op lange termijn in het hiernamaals. Deze doctrine zorgt ervoor dat mensen zich op aarde goed gedragen en dat ze rekening met elkaar houden en goed willen zijn voor elkaar. Dat ze hun eigenbelang opzij zetten en zichzelf opofferen voor het algemeen welzijn. “I have encountered zealous Christians who constantly forget themselves in order to work with more ardour for happiness of all, and I have heard them claim that they were only acting this way in order to merit the goods of the other world; but I cannot prevent myself from thinking that they deceive themselves. I respect them too much

to believe them” (idem). Vandaar het citaat aan het begin van deze paragraaf: als mensen niet geloven in *de hemel* en alle geneugten die daarbij komen kijken en dat je als beloning voor je goede gedrag op aarde daar terecht komt, zullen ze de noodzaak om op aarde *goed* te leven ook minder voelen. Tocqueville bekijkt religie vooral vanuit een praktische invalshoek.

Naasteliefde

Over wat dat goede dan is, over wat die moraal inhoudt, het volgende. Wat goed is verschilt nogal per geloof, per geloofsstroming en zelfs binnen verschillende geloven, aldus Tocqueville. De islam hanteert andere uitgangspunten dan het jodendom en het hindoeïsme verschilt van het christendom. Binnen het christendom zijn weer vele stromingen die andere interpretaties van wat precies te geloven aanhangen. Tocqueville refereert expliciet aan het christendom en dan vooral de versie van het christendom dat de eerste puriteinse inwoners van Amerika predikten. De puriteinen geloofden dat we onze naaste lief moeten hebben als onszelf en dat we goed moeten zijn voor elkaar uit liefde voor God. Volgens Tocqueville bereikten ze het goddelijke door hun intelligentie. De mens ziet dat Gods doel, orde is, en omdat dat ook zijn eigen doel is gaat hij vrijwillig mee met “that great design” (DA: 505).

Ook Aron vestigt de nadruk op de behoefte van een democratische egalitaire samenleving, die zichzelf min of meer bestuurt, zoals in een democratie het geval is, aan mores die bestaan uit empathie en compassie voor elkaar en respect voor de res publica. Zonder deze *moral discipline*, deze *moraal*, kan de vrijheid in verdrukking raken en het eigenbelang zege vieren (1998: 259). Als er geen sterke staat is die gezaghebbend waarden toekent, moeten de waarden en de discipline die het gezag normaliter afdwingt ergens anders vandaan komen. De kerk staat daarvoor garant (Shapiro 2003: 92). En met name de katholieke kerk (Shapiro 1996: 144).

Geloof is dus goed in staat om die morele discipline te waarborgen. Religie en de morele waarden zijn noodzakelijk voor het functioneren van democratische instituties. Vertrouwen in God, in elkaar, in de samenleving, in de instituties, in jezelf en in het feit dat anderen hetzelfde geloven, zorgen dat de barrières die wantrouwen opwerpt voor samenwerking, niet meer bestaan. De stabiliteit van de staat is gebaseerd op de discipline van haar burgers en op de invloed die mores en religie uitoefenen op het handelen van individuen en de mate waarin ze samen instaat zijn collectieve problemen op te lossen. Of: Tocqueville ziet het nut van religie voornamelijk in het feit dat het gezonde, capabele burgers creëert en dat het gemeenschapsbanden verstevigt (Mansfield en Winthrob DA: xxxix)

Het effect van religie

Het valt op dat Tocqueville de inhoud van religie nauwelijks bespreekt en met name in gaat op het *effect* dat religie sorteert, op het nut van religie. Religie is een garantie voor moraal en het naleven van wetten voor duurzame vrijheid, in de zin van vrijheid van burgers om samen te werken in politieke processen, zo luidt zijn redenering. Het effect van religie is dat mensen op een goede wijze samenleven. Tocqueville smeedt hier een één op één relatie tussen het goed functioneren van de democratische samenleving en de moraal die geloof sorteert. Geloof werkt concepten als naastenliefde, eerbied voor elkaar en algehele compassie in de hand. Aron concludeert dan ook, "Let us now return to our fundamental theme, the necessity, in an egalitarian society that would be self governing, for a moral discipline established. As it were, in the individual conscience. The citizens must be subject, within themselves, to a discipline which is not imposed merely by the fear of punishment. Now, the faith which will create this moral discipline better than any other, is according to Tocqueville (...) religious Faith" (1998: 257). Geloof is de oorzaak voor het ontstaan van de moraal die samen werken en samen leven mogelijk maakt. Een moraal die gemeenschappelijk belang boven eigenbelang stelt (zie ook Van Gunsteren 1992: 14).

Volgens Aron is het bijzondere aan de Amerikaanse maatschappij dat deze in staat is om de *spirit of liberty* met de *spirit of religion* te combineren. "While French society is torn by the opposition between church and democracy, or religion and liberty" (1998: 254). En beide (religion en liberty) werken in Amerika ten gunste van de democratie. "Religion perceives that civil liberty affords a noble exercise to the faculties of man and that the political world is a field prepared by the Creator for the efforts of mind. Free and powerful in its own sphere, satisfied with the place reserved for it, religion never more surely establishes its empire then when it reigns in the hearts of men unsupported by ought beside its native strength. Liberty regards religion as its companion in all its battles and its triumphs, as the cradle of its infancy and the divine source of its claims. It considers religion as the safeguard of morality, and morality as the best security of law and the surest pledge of the duration of freedom" (Tocqueville in Aron 1998: 255). Amerikanen combineren geloof en vrijheid vanuit het democratisch perspectief van Tocqueville zeer effectief. De kwetsbaarheid van de publieke vrijheid, zoals ik die omschreef in hoofdstuk 4 wordt deels tenietgedaan door geloof. Daarnaast zijn publieke en private vrijheid nodig om geloof te kunnen uiten. Dat veel van de puriteinen uit Europa vertrokken zijn omdat ze vervolgd werden vanwege hun geloof, maakt ze daar extra bewust van.

Morele en sociale waarden

Morele waarden, hebben, als het om de kwaliteit van democratie gaat hetzelfde effect als sociale waarden. Religie leidt ook tot compassie en oog voor de medemens en maakt daardoor samenleven mogelijk. Doordat mensen *geloven* dat het de juiste manier van samenleven is, ontstaat de moraal die samenleven mogelijk maakt. Mensen vertrouwen er op dat wat ze doen goed is, en binnen de gemeenschap waarin ze verkeren, weten ze dat andere mensen hetzelfde zullen handelen. Juist dat geloof, dat vertrouwen in de ander, dat die ander ook rekening met jou houdt, ook op jou let en niet voorbij gaat aan jouw belangen, maar er rekening mee houdt, is de kern van de waarde van geloof voor het gemeenschappelijk oplossen van gemeenschappelijke problemen. Tocqueville toont aan dat vertrouwen het gevolg is van gedeeld geloof. Daarin komen de werking van welbegrepen eigenbelang en geloof ook samen. In andere woorden, ook het nut van religie is te beoordelen aan de hand van het al dan niet ontstaan van welbegrepen eigenbelang. Mitchell die een uitgebreide studie maakt over de rol van religie in het werk van Tocqueville, lijkt daar enigszins aan voorbij te gaan en richt zich vooral op de intrinsieke waarde van religie, niet op de functionele waarde ervan (1999). Dit, zoals gezegd, in tegenstelling tot Tocqueville overigens.

Secularisering

Wel moet ik constateren dat we nu in een zogenaamde geseculariseerde samenleving leven. Ontkerkelijking, de leegloop van met name christelijke kerken, schrijdt nog immer voort. Het Sociaal Cultureel Planbureau spreekt in de Sociale Staat van Nederland zelfs van een “snelle erosie van het kerkelijk christendom” (2007: 199). Tegelijkertijd neemt het aantal aanhangers van de islam toe in Nederland (idem: 200). Maar de islam is uiteraard niet hetzelfde als het christendom. Ook hier zoekt Tocqueville het verschil in het maatschappelijke effect van religie. “Mohammed had not only religious doctrines descend from Heaven and placed in the Koran, but political maxims, civil and criminal laws, and scientific theories. The Gospels in contrast speak only of the general relations of men to God and among themselves. Outside of that they teach nothing and oblige nothing to believe. That alone, among a thousand other reasons, is enough to show that the first of these two religions cannot dominate for long in enlightened and democratic times whereas the second is destined to reign in these centuries as in all others” (2000: 419 – 420). De uitspraken van Tocqueville aangaande de positieve invloed van geloof op democratie gelden voornamelijk het christelijk geloof.

De rol die het christendom speelt in de democratische samenleving, compliceert Tocquevilles zoektocht en tegelijkertijd de eenduidigheid van zijn betoog om zijn neiging tot ambivalentie maar eens anders te verwoorden. Helaas legt Mill (zoals ik eerder stelde (paragraaf 3.1) niet uit waarom hij in zijn recensie geloof niet behandelt. Hij stelt slechts dat hij het buiten zijn recensie laat en dat Tocquevilles werk te omvangrijk is om in één recensie te behandelen. De moeilijkheid ligt hem in het feit dat Tocqueville in zijn doctrine van welbegrepen eigenbelang, juist concludeert dat *de moraal* er minder toe doet dan de praktische waarde van het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen.

Nu komt de moraal via de geloofsdeur toch weer binnen. Toch geloof ik niet dat daar een fundamentele tegenstrijdigheid in schuilt. Immers, dat ik Tocquevilles ambivalentie omarm, wil niet zeggen dat ik in al zijn theses ambivalentie moet zien. Volgens Tocqueville handelen de Amerikaanse puriteinen immers vooral naar de christelijke moraal omdat ze daardoor een betere plek in de hemel krijgen. Het citaat boven aan deze paragraaf maakt dat zeer scherp duidelijk. Een hogere vorm van eigenbelang (en daarvan het weldadige effect voor het publieke belang) zullen we nauwelijks aantreffen. Oftewel: als het gaat om het effect op de samenleving mag het christendom diep altruïstisch lijken, in wezen is het diep egocentrisch. Mensen handelen ethisch juist, omdat ze daarmee op een mooier en beter eeuwig leven hopen. Dat neemt niet weg dat de publieke zaak er baat bij heeft.

De conclusie luidt dat het christelijk geloof een positieve invloed heeft op democratieën. Boesche wijst er op dat Tocqueville overweegt om een morele filosofie van de afgelopen eeuwen te schrijven (2008: 128). De rol van het christendom en het effect daarvan op westerse samenlevingen zouden daar ongetwijfeld een rol in hebben gespeeld. Boesche wijst tevens op het verband tussen Nietzsche⁶⁹ en Tocqueville (idem). Ik zou daar Weber en zijn *Protestant Ethic* aan toe kunnen voegen. Voor andere religies geldt wellicht dat ze meer intern gericht zijn, op de eigen geloofsgemeenschap. In dat geval zou een dergelijke religie een weinig positieve invloed op democratie hebben. Zonder er een theologische analyse van te willen maken, moet ik concluderen dat het aantal aanhangers van het christelijk geloof in Nederland afneemt en dat daarmee de rem op het voortschrijdend individualisme verzwakt. Bovendien is geloof niet af te dwingen (Van Gunsteren 1992: 14). Steeds meer zal dus afhangen van de remmende werking van welbegrepen eigenbelang. In de democratische samenleving is de remmende kracht van het christelijk geloof op individualisme tanende. Welbegrepen eigenbelang is daarom des te meer een cruciale factor voor de kwaliteit van de democratische samenleving.

5.7 Publiek en politiek

Hoewel Tocqueville het niet met zoveel woorden zegt, wil ik zijn waarnemingen, en in het bijzonder het welbegrepen eigenbelang waar de Amerikanen zo voortvarend gebruik van maken, markeren als de geboorte van het politieke in de moderne democratische samenleving. Door het concept *semblables* verwordt het begrip mensheid, beschaving,⁷⁰ van een biologische of psychologische abstractie tot een politiek feit (Mansfield & Winthrob, DA: xlvii). Niet de politiek als geheel van al dan niet geformaliseerde pogingen om met behulp van meerderheid van stemmen naar eigen inzicht in de samenleving te interveniëren maar het politieke als het persoonlijke besef dat in gezamenlijkheid de samenleving verder gebracht kan worden. Juist het welbegrepen eigenbelang is een persoonlijk besef en is noodzakelijk in moderne democratieën waar mensen door middel van het dogma van de soevereiniteit van het volk soeverein zijn. En dat geldt voor ieder mens. En daarvoor zijn concessies nodig ten opzichte van persoonlijke belangen. De moderne democratie maakt, in ieder geval in theorie, de politiek dus bij uitstek persoonlijk. Voor iedereen. Zeker in vergelijking met andere politieke regimes.

Het is immers precies op deze grondslag waar vooral in de 20^e eeuw de grote democratische westerse (verzorgings)staten zijn gebouwd. Het succes van die staten alsmede de geschiedenis verbloemt of verhult nog wel eens haar oorsprong. Wie het vandaag de dag over politiek heeft, refereert aan politici en overheden. Dat de mogelijkheid van hun handelen allereerst in onszelf gelegen is, en niet zozeer in het uitbrengen van onze stem, maar in de impliciete acceptatie dat overheden het beste in staat zijn om onze eigen belangen te helpen realiseren, is niet altijd duidelijk. Over de rol die de overheden hebben gespeeld in het bevorderen of afremmen van dat eigenbelang kom ik nog te spreken. Voor nu constateer ik dat Tocqueville politiek handelen niet fundeerde in onzichtbare handen of hogere wezens of in een abstracte moraal, zoals tot dan toe gebeurd is, maar in het dagelijkse en praktische handelen van de moderne democratische mens.

Dat politieke bewustzijn is noodzakelijk maar fragiel. Het moet continu gevoed worden om te overleven. De Amerikaanse associaties zijn de voornaamste voedingsbron. Als die wegvallen, sterft het politieke als de kern van de democratische samenleving een zachte dood. "Individualism has no reason to exist unless the individual as such enjoys a political existence; he acquires that existence only through belonging to a hierarchy, within which personal bonds are political bonds. Eliminate that hierarchy, destroy the intermediary bodies, and the individual is left to stand alone against the state. Gone are the concrete, vital bonds of common

interests, which had held together the social and political fabric of the state. Once personal relations lose the quality of being political relations in an intermediate sense, political problems as such cease to be of intermediate concern to individuals” (Lamberti 1989: 172). Op dit moment zullen mensen publieke problemen ook niet meer herkennen aldus Lamberti’s Tocqueville-interpretatie.

En dat is wel de richting waarin de moderne samenleving zich ontwikkelt. Publieke problemen zijn niet meer via semblable van iedereen, maar vooral van de ander. “The individualist is wrong to isolate the man from the citizen; he is mistaken in thinking that individual ties are essentially and totally distinct from political ties,” schrijft Lamberti in zijn bespreking van Tocqueville (1989: 174). Door de voortschrijdende gelijkheid is het wel steeds moeilijker om het politieke karakter van persoonlijke relaties te zien. Politiek wordt steeds meer geassocieerd met het systeem, de overheid, en niet zo zeer met individuele trade-offs tussen publieke en private belangen. De opofferingsgezindheid van Amerikanen aangaande hun eigen belangen verdwijnt. Eigenbelang is in andere woorden steeds minder welbegrepen. De overheid is er voor mij, en niet voor ons. En, “Is it not a truth as old as the world”, houdt Tocqueville zijn collega parlementariërs voor, dat, “in substituting private interest for general interest, one depraves society?” (als in Boesche 2008: 63).

Door middel van *civic education* leren individualisten het belang van de publieke zaak inzien. En dat eigenbelang en publiek belang onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dat kunnen ze in het managen van townships en steden en in associaties leren. Daar ervaren mensen de voor democratie noodzakelijke relatie tussen privaat en publiek. In dat besef ontstaat eerste instantie het politieke, En daarmee de relatie tussen mensen onderling en mensen en de staat. Als die associaties verdwijnen, verdwijnt ook de fundering van het politieke in de democratische samenleving. De staat zal zich er met liefde over ontfermen. De mens zal zich er steeds minder in herkennen. Omdat ze democratie niet meer ervaren. De civic education zal dan ook vooral ervaringsleren moeten zijn.

5.8 Conclusie: Democratische ervaring

I am still further from thinking, as so many people do think in Europe, that men can be instantaneously made citizens by teaching them to read and write. True information is mainly derived from experience; and if the Americans had not been gradually accustomed to govern themselves, their book-learning would not help them much at the present day.

Alexis de Tocqueville⁷¹

Tocqueville maakt een treffende vergelijking met het opgroeien van een kind (DA: 227-228). Kinderen die jong zijn, hebben geen besef van waarde en bezit. Ze pakken alles op en van anderen af. Op een gegeven moment worden ze zich meer omgevingsbewust en merken dat ze het zelf ook niet leuk vinden als hun spullen worden afgepakt. Vervolgens gaan ze anderen met meer respect benaderen, meer zoals ze zelf ook behandeld willen worden. Kants categorische imperatief toegepast op het kleuterbestaan. Tocqueville ziet er echter het verband tussen eigenbelang en publiek belang in. En verklaart aan de hand van het voorbeeld waarom inwoners van de democratie Amerika welbegrepen vanuit eigenbelang handelen. Ten eerste omdat hun persoonlijke bezittingen er mee gemoeid zijn. Dat motiveert ze om publiek te regelen dat die bezittingen beschermd worden. En dat geldt dan uiteraard ook voor anderen. Dat is waar het publieke ontstaat. Ten tweede omdat ze in associaties leren het publieke belang te herkennen en vorm te geven. Daar vindt de democratische ervaring plaats en leren mensen de waarde van het publieke kennen en waarderen. Democratie moet je leren. En dat kan alleen door de waarde van democratie te ervaren.

De synergetische verbinding tussen publiek en privaat ontstaat niet als vanzelf. Het is niet voldoende om wetten en beleid te maken. Mensen moeten wennen aan het ontwikkelen van een publieke praktijk. En wennen aan de vrijheid om dat te doen. Net als het kind langzaam ervaart dat alleen respect voor de ander respect voor zichzelf garandeert. Dat gaat met horten en stoten. Sommigen zullen van hun vrijheid gebruik maken om hun eigen zaakjes op orde te brengen, en de zaken van een ander te verstoren.

Bovendien, en belangrijker, ligt despotisme voortdurend op de loer om de zorg voor het publieke over te nemen. "One cannot say it to often, "There is nothing more prolific in marvels than the art of being free";⁷² but there is nothing harder than the apprenticeship of freedom. It is not the same with despotism. Despotism often presents itself as the mender of all ills suffered; it is the support of good law, the sustainer of the oppressed, and the founder of order. Peoples fall asleep in the bosom of the temporary prosperity to which it gives birth; and when they awaken, they are miserable. Freedom, in contrast, is ordinarily born in the midst of storms, it is established painfully among civil discords, and only when it is old can one know its benefits" (DA: 229).

Participatie is iets dat mensen moeten leren. Daar is tijd voor nodig en stabiliteit. Maar dat is mensen in een democratische samenleving vaak niet gegund. "In democracies men are never settled; a thousand accidents make them change place constantly, and there almost always something unforeseen and so to speak improvised in their lives. Thus they are often forced to do what they have learned badly, to speak of what they scarcely understand, and to engage in work for which they have not been prepared by a long apprenticeship" (DA: 584). Bovendien zijn belangen, problemen en de associaties die ontstaan uitermate volatiel. "In Aristocracies, men are separated from one another by high, immovable barriers; in democracies, they are divided by a multitude of small, almost Invisible threats that are broken at every moment and are constantly changed from place to place" (DA: 578).

Aldus ontstaat een spanning tussen publiek en privaat. Tussen individu en collectief. Tussen eigenbelang en publiek belang. Ik zette uiteen dat Tocqueville in het voortschrijdende individualisme de belangrijkste bedreiging van democratie ziet. Vooral omdat mensen zich alleen met hun eigen belangen bezig houden en het publieke belang verweesd achterblijft. Of dat mensen de publieke en de private ruimte grondig verwarren. In de speech die hij vlak voor het uitbreken van de revolutie van 1848 in het parlement geeft stelt hij, "common opinions, feelings, and ideas are more and more being replaced by particular interests, particular aims, and points of view carried over from private life and private interests" (als in Boesche 2008: 69).

Boesche verwijst naar Tacitus, die Tocqueville uitgebreid bestudeert, en die stelt dat, "The public good (was) sacrificed to self interest", op het moment dat het Romeinse Rijk in elkaar stortte (Boesche 2008: 62-63). In de geschiedenis van Frankrijk is Tocqueville dat meerdere malen tegen gekomen. Alleen welbegrepen eigenbelang kan dat tegengaan. Een concept dat de gelijktijdige massaliteit en kwetsbaarheid van burgerschap in de democratische samenleving invulling kan geven.

Schleifer schrijft in dat kader, "The tensions between selfishness and responsibility and between the individual and society as a whole profoundly influenced the type and level of citizenship which characterized each nation" (2000: 302). Uit de kladversies van *Democratie en Amerique* destilleert Schleiffer drie fasen van "burgerschap". De eerste fase wordt gekenmerkt door vaderlandsliefde. Mensen zijn betrokken bij de publieke zaak omdat ze belang hechten aan de meerdere eer en glorie van het vaderland. De tweede fase kenmerkt zich door egoïsme. Mensen zijn

vooral op zichzelf betrokken en met hun eigen belangen bezig. Frankrijk bevindt zich in die fase. Mensen leven vreedzaam en teruggetrokken. Tocqueville vindt alles prima, zolang hij deze mensen maar geen “burgers” hoeft te noemen (Schleifer 2000: 302). De derde fase kenmerkt zich door welbegrepen eigenbelang. Dat treft Tocqueville in Amerika aan. Het is de uitdaging om van fase twee naar fase drie te komen. Van eigenbelang naar welbegrepen eigenbelang. “From his American journey, he learned to pose the problem in terms of moving from *égoïsme imbécile* to *égoïsme intelligent*, or, more broadly, from *égoïsme* to *intérêt bien entendu*” (Schleifer 2000: 304).

De democratische ervaring speelt daar een cruciale rol in. In het citaat bovenaan deze paragraaf drukt Tocqueville dat prachtig uit. Het gaat niet om de cognitieve overdracht van de waarde van democratie. Die waarde moeten mensen zelf ontdekken, zelf ervaren. Dat gebeurt niet door het lezen van boeken, of in collegezalen, of schoolbanken, maar in de praktijk. “The American learns to know the laws by participating in the act of legislation; and he takes a lesson in the forms of government from governing. The great work of society is ever going on before his eyes and, as it were, under his hands” (Tocqueville als in Kweit e.a. 2004: 354). Cooper e.a. vatten dat prachtig samen, “Below the formal structures of self-government, Alexis de Tocqueville described a web of voluntary associations that was a mechanism for combining the relative weakness of individuals in an egalitarian society into aggregations of power that could effectively solve problems, assert needs and preferences, and engage government. Tocqueville noted that these associations were the training grounds for citizenship and civic competence. In them, people learned how to associate their interests with those of others and cooperate to achieve common goals” (2006: 71). Democratische ervaring is een voorwaarde voor het ontstaan van welbegrepen eigenbelang. Democratisch leren is ervaringsleren.

Ik kan niet genoeg benadrukken dat het niet om een cognitieve overdracht gaat. Welbegrepen eigenbelang ontstaat door ervaringsleren in de alledaagse praktijk. Daar ontdekt de democratische mens dat hij of zij niet onafhankelijk is. “From the moment when common affairs are treated in common, each man perceives that he is not as independent of those like him as he at first fancied, and that to obtain their support he must often lend them his cooperation” (DA: 486).

Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken dat de democratische ervaring niet ontstaat in grootste en abstracte politieke vraagstukken, maar in kleine alledaagse vraagstukken. “Thus by charging citizens with the administration of small affairs,

much more than by leaving the government of great ones to them, one interests them in the public good and makes them see the need they constantly have for one another in order to produce it" (DA: 487). In de "public administration" van alledaagse zaken "he will discover, without anyone showing it to him, the tight bond that here unites a particular interest to the general interest" (Idem). In die ervaring ontstaat de publieke zaak.

Hoewel Tocqueville met het begrip *virtu* vertrekt van uit een diametrale positie van publiek belang en eigenbelang, concludeert hij op basis van zijn observaties in Amerika dat de democratische samenleving een symbiose van publieke en private belangen inhoudt. Hij noemt die symbiose welbegrepen eigenbelang. Zonder welbegrepen eigenbelang kan de democratische samenleving niet bestaan. De grens tussen het publieke domein en het private domein, tussen publieke gelijkheid en private gelijkheid en tussen publieke vrijheid en private vrijheid, hangt dus samen met belangen. Met publieke belangen, private belangen en welbegrepen belangen. Welbegrepen eigenbelang ontstaat op de grens tussen publiek, privaat, vrijheid, gelijkheid, individu en collectief. Welbegrepen eigenbelang is als zodanig een belangrijk element voor mijn Tocqueville-interpretatie. Het vormt de kern van de democratische samenleving. Of, als ik Tocquevilles opvattingen over de democratische samenleving afpel, komt welbegrepen eigenbelang als een belangrijke variabele naar voren. Het verkaart het verantwoordelijk gebruik van de publieke vrijheid, het vorm een rem op het voortschrijdende gelijkheidsstreven en individualisme en het verklaart waarom Amerikanen in staat zijn om op een hoogwaardige manier democratisch samen te kunnen leven. Juist omdat publiek en privaat samenvallen, in elkaar overgaan.

Maar dat is niet het hele verhaal. Ik zou Tocquevilles ambivalentie immers omarmen. Er is een belangrijke variabele die de democratische ervaring en de ontwikkeling van eigenbelang naar welbegrepen eigenbelang beïnvloedt: de democratische overheid. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

6. Centraal / Decentraal

The most important care of a good government should be to get people used little by little to managing without it

Alexis de Tocqueville⁷³

6.1 Twee vormen van centralisatie

Centralisering is een kernbegrip in Tocquevilles beschrijving van de democratische overheid (Schleifer 2000: 161-184; Lamberti 1989: 210; Aron 1998: 266; Rosanvallon 2007: 2-3; Boesche 2008: 181). "Why is centralization dear to the habits of democracy? (...) A major question," zo vraagt Tocqueville zich af en zo stelt hij vast (als in Wolin 2001: 263). Tocqueville neemt zich voor deze vraag in het tweede deel van *Democratie en Amerique* te behandelen. En dat voornemen maakt hij waar. Net als gelijkheid in de democratische samenleving, ziet hij centralisering als voornaamste kenmerk van de democratische overheid. Hij vraagt zich dan ook af in welke mate vrijheid en centraal gezag en bestuur elkaar uitsluiten. Een immer actuele vraag Volgens Schleifer. "In recent decades, few issues have been more troublesome and important than the connection between centralization and freedom" (Schleifer 2000: 161). Of in termen van de conclusie van het vorige hoofdstuk, "In hoeverre sluiten centraal bestuur en welbegrepen eigenbelang elkaar uit?" Dat is precies wat Tocqueville onderzoekt.

Om die vraag te beantwoorden is het in eerste instantie noodzakelijk om het fenomeen centralisering te begrijpen. En dat is niet eenvoudig, want centralisering is net als het gelijkheidsbegrip te abstract. Het moet verder uitgewerkt om het effect ervan op de democratische samenleving te kunnen begrijpen. "Centralization is a word that is constantly repeated in our day and whose sense no one, in general, seeks to clarify," schrijft Tocqueville reeds rond 1833 (DA: 82). Schleifer vindt Tocquevilles aantekeningen drie punten met betrekking tot centralisatie en decentralisatie: "

1. Difference between centralization of the government and administrative centralization.
2. Difficulty of decentralizing the administration once it is [centralized]. Europe.
3. Advantages of decentralization when it exists" (2000: 177).

Ten eerste onderscheid Tocqueville bestuurscentralisatie en administratieve centralisatie. Ik kom daar zo uitgebreid op terug. Verder stelt hij dat het moeilijk is om decentralisatie te realiseren als er al sprake is van centraal bestuur. Ten derde is decentralisatie voordelig als het reeds bestaat.

Terug naar het onderscheid dat Tocqueville als eerste maakt. Er zijn zaken die voor iedereen in een land hetzelfde zijn, zoals de grondwet, en bijvoorbeeld buitenlandbeleid. Tocqueville noemt de concentratie van macht met als doel het nationale belang te behartigen en nationale wetten te formuleren *governmental centralisation*. Daarnaast zijn er zaken die specifiek zijn voor bepaalde delen van het land. Het aansturen van een regio, een stad of een dorp bijvoorbeeld. Het concentreren van macht om ook die deelproblemen op centraal niveau op te lossen, noemt Tocqueville *administrative centralisation* (DA: 82). Oftewel, als centrale overheden specifiek lokale, of zelfs individuele problemen op (willen) lossen, spreken we van administratieve centralisatie

Naast het verschil nationaal – lokaal, onderscheidt Tocqueville met deze begrippen ook wetgeving en uitvoering. Waar het gaat om *governmental centralization*, gaat het ook om wetgeving. *Administrative centralisation* bestaat vooral uit uitvoering van wetten en beleid. Dat onderscheid is tot dan toe weinig gemaakt en dat gaat ten koste van een heldere kijk op de zaak, aldus Tocqueville. “When we speak of centralization we are always fighting in the shadows because of a failure to make the distinction between governmental and administrative centralization” (als in Schleifer 2000: 177). Schleifer spreekt in dit kader van de *notie van twee centralisaties* (2000: 178). De kloof tussen regering en uitvoering, of tussen politiek en beleid, mag dan aanwezig zijn, als het gaat om het bestuderen van centralisatie van de democratische overheid, maakt Tocqueville vooral onderscheid tussen wetgeving en uitvoering. Rosanvallon spreekt in dit kader van politieke centralisatie en administratieve centralisatie (2007: 141). Een helder onderscheid dat ik ook hieronder zal aanhouden.

Administratieve centralisering

Volgens historicus François Furet is het belangrijkste doel van *L'Ancien Régime*, “(...) to study administrative institutions and their continuity” (1988: 160). Tocqueville bestudeert in dit werk de ontwikkeling en de centralisering van uitvoeringsorganisaties in het bijzonder. Centralisering van de uitvoering ziet hij net als gelijkheid en individualisme als een continu voortschrijdend en uitdijend proces. Aan het begin van het boek kondigt hij zijn bedoelingen aan, “I shall show how a government, both stronger and far more autocratic than the one which the revolution

had overthrown, centralized once more the entire administration, made itself all powerful, suppressed our dearly bought liberties, and replaced them by a mere pretence of freedom" (AR: xi).

Hij start zijn beschrijving van de democratische overheid met de beruchte taille. De taille, een belasting, was de belangrijkste drijfveer voor de centralisering van het Franse openbare bestuur. Charles VII voerde de taille in de vijftiende eeuw in om het Rijk van faillissement te redden (met name de 100-jarige oorlog kost veel geld). Ten eerste moet alles in het werk worden gesteld om de taille op te brengen. En vooral door de mensen die er niet tegen in opstand kunnen komen (AR: 100). Dan gaat het immers sneller. Daartoe ontwikkelt het centrale gezag een uitgebreid inningsstelsel. De eerste centraliseringslag wordt aldus doorgevoerd om fiscale redenen. De koning wil geld innen en de staat moet bezuinigen. En de controle die daarvoor noodzakelijk is, vertrouwt hij alleen toe aan zijn intendanten (AR: 40). Niet aan het lokale bestuur.

Ieder district staat onder leiding van een dergelijke door de troon benoemde intendant. Tocqueville haalt de Schotse financier John Law aan, zoals Marquis d'Argenson hem in zijn memoires citeert, "Until I held the post of Controller-General I could hardly believe that such a state of affairs existed. Believe it or not, the French Kingdom is ruled by thirty Intendants. Your parliaments, Estates, and Governors simply do not enter into the picture. The Intendants play the part of "Master of Requests" assigned to the provinces, whose fortunes, for better or for worse, rest entirely in the hands of these thirty men" (AR: 36). Geleidelijk aan krijgen de Intendanten alle macht in handen. Aanvankelijk moeten ze vooral de Taille innen, maar op den duur krijgen ze steeds meer verantwoordelijkheid. Zo krijgen ze ook de oproep van dienstplichtigen en de uitbesteding van en de tewerkstelling aan publieke werken in hun portefeuille (zie ook Schama 2000: 129-130).

Tocqueville laat zien dat het centrale gezag in de periode voorafgaand aan de Franse Revolutie lokale instituties langzaam uitkleedt. Zo vervangen op den duur op decentraal niveau centraal benoemde collectors lokaal gekozen dorpsfunctionarissen. Die ontwikkeling geeft twee bewegingen aan:

- 1) van decentraal naar centraal
- 2) van lokale politiek, naar nationale uitvoering.

"Theoretically these officials were still elected by the community, but in practice they had everywhere become agents of the central power rather than representatives of

the community”, vertelt Tocqueville over de collectors (AR: 48). Locale democratische vormen blijven bestaan, maar het centrale gezag neemt de uitvoering van wetten over. Mensen mogen nog wel vergaderen en hun onvrede uiten, maar geen besluiten meer nemen (AR: 50-51). “True, the forms of municipal government (...) were now a mere empty show. To all appearances their mandates were still in force, the officers appointed to see to their observance bore the same titles and seemed to carry on as in the past. But the spirit of local patriotism and strenuous endeavour, and the virile, pioneering virtues it promoted, had passed away. In short, these ancient institutions, while keeping their original forms, had been drained of their substance” (AR: 17).

Maar het blijft niet bij een overname van de locale uitvoerende macht alleen. “What has been said about the towns en the parishes applies to all corporate bodies which were self-contained and owned property collectively. Under the old regime, as nowadays, there was in France no township, borough, village, or hamlet, however small, no hospital, factory, convent or college which had the right to manage its own affairs as it thought fit or to administer its possessions without interference. Then, as today, the central power held all Frenchmen in tutelage. The term “paternal government” had not yet been invented, but the reality already existed” (AR: 51). Het centrale gezag waakt als een overbezorgde ouder op een verstikkende manier over de lokale praktijk.

En hoewel de mate van centralisering aan het einde van de achttiende eeuw uniek is in de geschiedenis, is het nog maar het begin aldus Tocqueville. Ten eerste omdat de overheid zich nog niet goed bewust is van haar eigen macht. “The government of those days had not at its disposal the immense numbers of subventions, favours, and honours, or the huge sums of money which nowadays it distributes with a lavish hand. In a word, it had fewer inducements to offer as well as fewer coercion. Moreover, it had no very clear idea of the extent of its power” (AR: 109). In de tijd van Tocquevilles schrijven (rond 1854) heeft de centrale overheid die middelen wel. In de tijd van dit schrijven heeft de centrale overheid die middelen zeker.

Wurgende omhelzing

Zo’n twintig jaar daarvoor beschrijft Tocqueville in *Democratie en Amerique* het principe van bestuurlijke organisatie in Amerika. Hij stelt dat zowel lokaal en nationaal bestuur van elkaar accepteren dat ze beide in staat zijn om het beste te bepalen wat van lokaal en van nationaal belang is (DA: 77). In de praktijk houdt die acceptatie in dat het centrale bestuur principes formuleert die voor het gehele land

van belang zijn. Maar dat het aan het lokale niveau is om die principes uit te voeren. Daarnaast kan het lokale bestuur zelf ook principes formuleren. Lokale vrijheid is een voorwaarde voor de associaties die Tocqueville in Amerika waarnam. Hij schrijft, “there is nothing centralized or hierarchical in the constitution of administrative power (...). (T)here is no central point on which the radii of administrative power converge” (als in Wolin 2001: 262).

In Frankrijk is geen sprake van een dergelijke overeenstemming concludeert hij in *L’Ancien Regime*. Centraal en decentraal bestuur vliegen elkaar geregeld in de haren. Vooral als het gaat om de uitvoering van beleidsprogramma’s en vooral de financiering daarvan. Lokale besturen houden de koning bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de misère van de arbeidersklasse en vice versa. Zo zoekt en vindt het bestuur van Toulouse de oorzaak van de ellende van arbeiders in de belabberde maatregelen die de centrale regering treft. De Koning stelt juist dat de hebzucht van de rijken en de arrogantie van het lokale parlement daaraan debet zijn en dat centraal ingrijpen dus noodzakelijk is. Aan het einde van de achttiende eeuw houden centraal en decentraal bestuur elkaar in een even dwingende als noodlottige wurggreep die ze en plein public uitvechten en daarom weinig constructief beleid oplevert en bovendien ten koste gaat van het gezag van de democratische overheid.

Met name het gebrek aan financiën veroorzaakt die wurggreep (AR: 182). De centrale overheid vindt dat financiën lokaal gevonden moeten worden. En lokale overheden willen graag autonomie, maar wel centrale financiën. En hoewel lokale overheden voorwenden dat ze het beste vóór hebben met de armen, en de beste maatregelen voor ze kunnen treffen, weten ze maar nauwelijks hoe ze dat aan moeten pakken. Bestuurders en vertegenwoordiger spreken van, “uncouth yokels, boors with no respect for law and order, no sense of discipline” (AR: 185). Centraal en lokaal bestuur kijken vooral naar elkaar en niet naar publieke problemen.

Per 1 januari 2008 treedt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in werking. In de wet komen de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) samen. De gemeente is de belangrijkste uitvoerder van de WMO en krijgt de verantwoordelijkheid voor vrijwilligerswerk, mantelzorg, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en ouderenzorg. Daarvoor krijgen gemeenten veel ruimte van het rijk, waardoor de uitvoering lokaal kan verschillen.⁷⁴ De voornaamste reden voor de WMO is het realiseren van bezuinigingen op de AWBZ, die onbetaalbaar dreigt te worden. Die ‘beheersingsslag’ moet op lokaal niveau gerealiseerd worden. Wel centraliseert het

Rijk door middel van het centraliseren van indicatiestellingen de toegangsfunctie tot de zorg.

In die context plaats ik ook de WMO-voorbeelden uit de inleiding van dit onderzoek. In Doetinchem richt de gemeente een zogenaamde WMO-winkel in, waarover acht van de tien WMO-klanten erg tevreden zijn. De vraag naar de regiotaxi en bijzondere bijstand is bijvoorbeeld behoorlijk toegenomen. Wel kampt de gemeente met een WMO-tekort. In 2008 zou het om 580.000 euro gaan. Volgens eigenzeggen wegens “achterstallig onderhoud” bij de uitvoering van de wet. Daarnaast krijgt Doetinchem 1,7 miljoen euro per jaar minder van het Rijk vanwege de korting op de hulp in het huishouden.⁷⁵ Wel moet de gemeente van het Rijk de dienstverlening en de maatschappelijke participatie verbeteren.

In Almelo⁷⁶ besluit de gemeente, zoals ik eerder schreef, de decentraliseringslag binnen de AWBZ te gebruiken om elektronische fietsen aan mensen met een beperking te verstrekken in plaats van scootmobiele. De fietsen zijn echter zo populair dat de WMO-pot dreigt leeg te raken. Binnen enkele maanden scherpt de gemeente de regels aan. Wethouder Schouten (PvdA) vermoedt dat de kosten anders zouden kunnen oplopen tot 800.000 euro.⁷⁷ “Waar we geen rekening mee hadden gehouden was dat iedereen die moeite had met het fietsen over een heuveltje al medisch geïndiceerd werd,” aldus wethouder Theo Schouten⁷⁸. Bovendien klagen fietsmakers dat bij hen de verkoop drastisch terugloopt. In andere gemeenten, zoals Oosterhout, loopt de WMO vast omdat er teveel vraag is naar de diensten, in relatie tot het budget dat de gemeente beschikbaar heeft⁷⁹.

Begin december maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek bekend dat tweederde van de inkomsten van lokale overheden afkomstig is van het Rijk. De gemeenten genereren 8,6% van hun eigen inkomsten. Na Malta, dat nauwelijks een lokale overheid heeft, is dat het laagste percentage van de Europese Unie.⁸⁰ Nederland is traditioneel gezien centraal georganiseerd. Al zijn in de afgelopen jaren, met name vanwege de druk op de verzorgingsstaat een aantal belangrijke functies gedecentraliseerd. Naast de WMO (AWBZ), de Wet Werk en Bijstand, en de zorg voor dak- en thuislozen in het “Stedelijk kompas.” In alle drie deze gevallen draait de discussie om de vraag waar het geld vandaan moet komen. In het geval van de WWB spreekt men zelfs van “nadeelgemeenten.” Dit zijn gemeenten die op voorhand al weten dat ze de decentraliseringslag in financiële zin niet gaan redden. Speciale vermelding verdient ook de financieringsconstructie van de WWB. Gemeenten krijgen geld van het Rijk om de WWB uit te voeren. Als de gemeenten

geld overhouden, mogen ze dat houden en naar eigen believen besteden. Als gemeenten het budget echter overschrijden, moeten ze het tekort zelf opvangen.⁸¹ Het gevolg hiervan is dat gemeenten veel meer aandacht besteden aan de WWB, dan aan de wettelijke voorganger van de WWB, de Algemene Bijstandswet. Gemeenten hebben er ook financieel belang bij om zoveel mogelijke “uitstroom” te creëren en de “instroom” te beperken. (Boer, de e.a. 2008: 23). De WWB laat zien dat het Rijk door te decentraliseren haar uitgaven wil beheersen. Gemeenten krijgen in beleidsmatige zin meer ruimte, maar het Rijk blijft in financiële zin de lakens uitdelen.

Ook het krachtwijkenbeleid van het programmaministerie van Wonen, Werken en Integratie laat een dubbelslag van centraliseren en decentraliseren zien. Gemeenten mogen plannen opstellen voor de aanpak van hun achterstandswijken. Maar het Rijk beslist in de eerste plaats welke 40 krachtwijken in aanmerking komen voor financiering, en of de plannen voldoende robuust zijn. Dat dit tijdens het opstellen van de plannen tot intensief contact tussen rijksambtenaren en gemeente ambtenaren leidt hoeft niet te verbazen. Het Rijk blijft onder de noemer decentralisering, vaak financieel sturen en de gemeenten mogen de in Den Haag ontwikkelde plannen en formats uitvoeren. Dat de input van gemeenten voor de plannen dan ook niet per definitie tot lokale variëteit leidt, illustreert programmaministerie WWI zelf, “Veel nadruk ligt op de terreinen werken, leren en opgroeien. Het realiseren van brede scholen in de 40 wijken, verhogen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van ondernemerschap, de stichting van Centra voor Jeugd en Gezin, het opzetten van VVE-programma’s, voorstellen voor een aanpak achter de voordeur en het aanpakken van overlast komen vrijwel in alle wijkactieplannen voor.”⁸²

Met name op financieringsgebied laat het Rijk zich gelden. De miljarden die voor de krachtwijken nodig zijn moeten opgebracht worden door de woningbouwcorporaties. Als blijkt dat de woningbouwcorporaties daar niet direct op zitten te wachten dreigt Minister Vogelaar met een wettelijke heffing. In oktober 2009 geven de directeuren van vier Eindhovense woningbouwcorporaties er de brui aan. Ze zijn druk en loyaal bezig met het uitvoeren van de krachtwijkplannen, maar de door het Rijk afgedwongen financieringsconstructie werkt niet. Die houdt in dat woningbouwcorporaties die niet verantwoordelijk zijn voor krachtwijken, betalen voor de inspanningen van de woningbouwcorporaties in de krachtwijken. Een deel van de betalende corporaties die moeten betalen spant daarop een procedure aan in Brussel, waarop ook het Rijk even niets meer kan. “Afgaande op wat wij waarnemen, is het krachtwijkenbeleid eigenlijk failliet. De politiek afgedwongen overheveling van gelden van de ene naar de andere corporatie heeft de onderlinge solidariteit van de

corporaties en de gezamenlijke gerichtheid op onze maatschappelijke doelstelling voorgoed om zeep geholpen. Het is nu ieder voor zich geworden. De zee aan bezwaarschriften van corporaties die niet willen bijdragen, zegt genoeg,” aldus de Eindhovense directeuren.⁸³

Daarnaast geven ze expliciet aan hoezeer “Den Haag” op decentraal niveau doordringt, en vooral dat ze daar niet meer aan mee doen, “Alles wat in het kader van het ‘Haagse’ beleid wordt verlangd – het invullen van formats, het opmaken van overeenkomsten, het schrijven van rapportages en het meedoen aan visitaties of, zoals wij het ervaren, de bureaucratische rompslomp – wordt terzijde geschoven. Daar doen wij niet meer aan mee.”⁸⁴ Tweede Kamerlid Depla ziet de oplossing echter in nog meer centralisering. Hij vraagt een spoeddebat aan naar aanleiding van de actie van de directeuren, omdat bewoners er recht op hebben dat de projecten doorgaan. Minister Van der Laan, die Vogelaar naar haar aftreden vervangt, moet daar garant voor staan. “Van der Laan moet daadkracht tonen en als het onderling tussen de corporaties niet lukt, moet de rijksoverheid zijn verantwoordelijkheid nemen.”⁸⁵ Lokale weerstand leidt tot centraal ingrijpen. Wat vermoedelijk weer tot lokale weerstand zal leiden. Financiën spelen daar een onverminderd grote rol in.

Revolutie en Napoleon

Terug naar Tocqueville. De titel van hoofdstuk twee van deel twee van *L’Ancien Régime* luidt, “How administrative centralization was an institution of the old régime and not, as is often thought, a creation of the Revolution or the Napoleonic period” (AR: 32). De Franse Revolutie “sought to increase the power and jurisdiction of the central authority” (AR: 19). De Revolutie breekt weliswaar hardhandig met de politieke en maatschappelijke orde, gecentraliseerde beleids- en uitvoeringsorganisaties worden integraal over genomen. Het is het enige element van het oude régime dat De Revolutie laat bestaan. Juist omdat het zo goed bij de nieuwe orde past (AR: 60). Sterker nog in de decennia na de revolutie tot het moment van schrijven van *L’Ancien Régime* neemt de centralisatie van het openbaar bestuur alleen maar toe (zie ook Schama 2000: 846).

De enige stabiele factor in de dynamische laatste decennia van de achttiende eeuw, de periode daarvoor en de periode daarna, is de centrale en centraliserende uitvoering. Het openbaar bestuur kan dan in politieke zin letterlijk onthoofd worden, of verbannen naar een eilandje in de Atlantische Oceaan, de bureaucraten blijven zitten waar ze zaten. “For though in each successive revolution the administration was, so to speak decapitated, the body survived intact and active. The same duties

were performed by the same civil servants, whose practical experience kept the nation on an even keel through the worst political storms" (AR: 202). Eerst werken ze voor de Koning, dan voor de Republiek en daarna voor de Keizer (Napoleon) en de andere leiders die Frankrijk van tijd tot tijd bestieren. De bureaucratie als autonome organisatie doet definitief zijn intrede. En de Fransen laten zich steeds meer leiden door bureaucraten. Tocqueville stelt in *Democratie en Amerique* vast dat hetzelfde volk dat van tijd tot tijd "de troon om ver werpt" en "een ras van koningen vertrappt", zich nu zonder bezwaar voegt naar de "slightest dictate of a clerk" (DA: 659: 130). Zonder het te merken offert de democratische mens zijn verworven afhankelijkheid op aan een allesbeheersende bureaucratische overheid.

Tegelijkertijd, en dat is niet verbazend, hechten de Fransen steeds minder waarde aan vrijheid en zelfbestuur. Tijdens de Revolutie en de chaos die daarmee gepaard gaat, verliezen de Fransen zichzelf. Volgens Tocqueville is het land op zijn zachtst gezegd onbestuurbaar (AR: 208-209). De Fransen gaan steeds meer verlangen naar een sterke man die hen uit de misère kan redden. Bonaparte is die man. Die maakt handig gebruik van de bureaucratie die tijdens het oude regime zorgvuldig is opgebouwd. Die bureaucratie blijkt goed bij het despotische regime te passen. "Actually there had existed under the old régime a host of institutions which had quite a "modern air" and, not being incompatible with equality, could easily be embodied in the new social order – and all these institutions offered remarkable facilities to despotism. (...) These institutions had formerly given rise to customs, usages, ideas, and prejudices tending to keep men apart, and thus make them easier to rule. (...) centralization was built up anew, and in the process all that had once kept it within bounds was carefully eliminated" (AR: 209).

Napoleon maakt de centrale overheid machtiger en alomvattender dan ooit door verder te centraliseren en checks and balances te elimineren. Maar ook na Bonaparte schrijdt de macht van het openbaar bestuur voort. Die beweging is niet meer gestopt. Af en toe kan de leider vervangen worden, de bureaucratie blijft groeien. En daarmee de greep van de overheid op de samenleving en op de individuele mens. "... (H)is (Napoleon-ajk) administration survived, and every time that an attempt is made to do away with absolutism the most that could be done had been to graft the head of Liberty onto a servile body" (AR: 209). Nieuwe leiders komen en gaan, het volk blijft apathisch en ondertussen blijft de bureaucratische organisatie in tact. Dat ontdekt Tocqueville ook tijdens de Februari-revolutie van 1848. Het volk werpt de machthebbers van hun voetstuk en neemt het heft zelf in handen, "...the centralization, thanks to which control of Paris and of the whole machinery of

government was kept in working order, was all that was needed to complete a revolution" (Rs: 63). De politiek is dynamisch en vluchtig, de beleids- en uitvoeringsorganisatie stabiel en constant. Tocqueville spreekt van de, "*inheritance of the forms of public administration*" (AR: 128). Die vormen zijn centralisering en bureaucratie. Centralisering was het onderwerp van de afgelopen paragraaf. Hieronder ga ik verder in op Tocquevilles visie op bureaucratie.

6.2 Bureaucratisering

Aristocraten & bureaucraten

Tocqueville is naast de voortschrijdende centralisering, tevens onder de indruk van een fenomeen dat daar mee samenhangt: bureaucratie. Net zoals gelijkheid individualisme veroorzaakt in de democratische samenleving, gaat aan de kant van de democratische overheid centralisering gepaard met bureaucratie. Tegenwoordig een gangbaar en wellicht wat uitgemolken concept. Voor Tocqueville was het een nieuw fenomeen. Een fenomeen dat Max Weber rond 1900 onherroepelijk tot wetenschappelijk onderzoeksobject maakt. Tocqueville ontdekt en beschrijft bureaucratische patronen die ook Weber verder bestudeert. Bekende Tocqueville-experts als Pierson (1996: 713) en Boesche (op basis van Pierson 2008: 181) hebben goede redenen om aan te nemen dat het heel goed mogelijk is dat Tocqueville de term bureaucratie uitvindt, of het begrip op zijn minst introduceert in de Engelse taal. Zijn Amerikaanse vertaler Francis Lieber zou daar debet aan zijn. Belangrijker dan de vraag of dat inderdaad zo is, vind ik de vraag naar de manier waarop Tocqueville de term gebruikt.

Tocqueville treurt veelvuldig om het verdwijnen van de aristocratische klasse. Vooral omdat de aristocratie de samenleving voorziet van een klasse die zich *bij geboorte* bekommert om de publieke zaak. Daarmee zijn de aristocraten een natuurlijke check op de macht van de koning. Tocqueville is de eerste om toe te geven dat er ook nadelen kleven aan dit systeem, zoals rechtsongelijkheid, maar het beschermen van de publieke zaak was en is van grote waarde.

Toch blijft hij niet zwelgen in aristocratische nostalgie. Hij weet dat de democratie onstuitbaar is en legt zich er bij neer. Wel vraagt hij zich af wie de natuurlijke hoeder van de publieke zaak is, nu aristocraten zijn verdwenen en burgers die taak niet automatisch oppakken. Vooral ook omdat het verdwijnen van de adel gepaard gaat met de opkomst van bureaucraten. Zoals ik hierboven beschreef blijft er qua het bestieren van de publieke zaak voor de lokale nobelen gaandeweg weinig meer over. Hun macht wordt uitgehold ten faveure van de dertig Intendanten die direct onder

het centrale gezag vallen. Later komen daar de centraal benoemde collectors bij. De macht verschuift van de politiek geëngageerde adel naar uitvoerende bureaucraten (AR: 39-40).

De bureaucraten houden zich professioneel met de publieke zaak bezig, maar richten zich vooral op het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van de regels. Niet op het gepassioneerd verdedigen van het publieke domein (AR: 111). In andere woorden: een maatschappelijke groep die geëngageerd is aan de publieke zaak en ervaring heeft met het managen van de publieke zaak (de aristocratie), maakt plaats voor professionals die de opdrachten van het gezag getrouw en rationeel uitvoeren. "The administrative officials, almost all of whom are commoners, already formed a class with its own particular attitudes, its own virtues, honour and pride. It was the aristocracy of the new society" (als in Furet 1988: 144). De democratische overheid kenmerkt zich in de toenemende mate door een bureaucratische cultuur en structuur. Als het gaat om het besturen van het publieke domein is bureaucratie de opvolger van aristocratie. En niet democratie. Dat maakt de vraag naar de hoeder van de publieke zaak des te belangrijker.

Beheersing, controle en details

De vraag naar de hoeder van de publieke zaak is vooral van belang omdat centralisering en bureaucratisering hand in hand gaan. "It must be remembered, too, that local governments had broken down and made way for a central administration staffed by a bureaucracy that was steadily undermining the power of the nobility. These new authorities employed methods and were guided by ideas which the men of the middle ages never dreamed of (...) since the social system to which they applied, was to the medieval mind inconceivable" (AR: 18).

Daarnaast koppelt Tocqueville bureaucratisering aan een niet te stelpen beheersingsdrang van het centrale gezag. Een beheersingsdrang die zich uit in toezicht, handhaving en controle. "As the time went on and with the increasing efficiency of administrative technique, this habit of surveillance became almost an obsession with the central government" (AR: 61). De nieuwe technieken van informatieverzameling en verwerking brengen de droom van totale beheersing en controle steeds dichterbij. Tocqueville haalt met verbazing een voorbeeld aan van het oprichten van een daklozen- en armenopvang. De vertegenwoordiger van de centrale overheid, de Controleur-Generaal, bepaalt het aantal plekken, de locatie en het exacte bedrag dat per persoon kan worden uitgegeven en hoe bestuurd dient te

worden. "When an almshouse was established, he insisted on being supplied with the names of the paupers using it, the dates of their arrival and departure" (Idem).

Tot in detail bemoeit de centrale overheid zich met de lokale praktijk. De bureaucratie met nieuwe administratieve technieken maakt dat mogelijk. Boeren worden geïnstrueerd hoe ze beter hun land kunnen verbouwen en arbeiders leren hoe ze hun tijd efficiënter kunnen indelen. Tot op detailniveau wordt professionals van diverse pluimage uitgelegd hoe te werken. Zo worden wijnbouwers verplicht om hun ranken te vernietigen en andere gewassen te verbouwen, die beter pasten bij de grond. Al die nieuwe regels en instructies moeten ook op naleving gecontroleerd worden. Al snel is het controlerende werk, de handhaving, teveel voor de dertig Intendanten en dus stellen ze assistenten aan. De zogenaamde "Inspectors-General of Industry" (AR: 41). "In short, the central power had taken to playing the part of an indefatigable mentor and keeping the nation in quasi-paternal tutelage." Niet alleen de uitvoerende bureaucratie groeit, maar ook het controle-apparaat.

De staat neemt geleidelijk aan de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving op zich. In eerste instantie om op die manier meer belasting te kunnen heffen, maar al snel grijpt de beheersingsdrang ook op andere terreinen om zich heen. En ook daar spelen financiële overwegingen een rol. Immers een betere oogst betekent meer belasting, efficiëntere armenzorg en gezondheidszorg betekent minder kosten. De gebureaucratiseerde uitvoering is primair een beheersorganisatie en probeert zelfs de kleinste details op lokaal niveau te controleren. "I have shown how the monarchical government, after abolishing provincial independence and replacing local authorities by its nominees in three quarters of the country, had brought under its direct management all public business, even the most trivial" (AR: 205).

Daar komen Vanessa en Koos Bodmann ook achter,⁸⁶ al zal de kwestie voor hen niet "triviaal" zijn. In 2006 verliezen ze hun zoontje. Hoewel ze zelf het graf van Damian onderhouden, en 1500 euro hebben betaald voor een "plekje voor dertig jaar", stuurt de gemeente jaarlijks een rekening van 53,73 euro. "We hebben onmiddellijk de gemeente gebeld, omdat we zelf verantwoordelijk willen zijn voor het graf. We zijn er bijna iedere dag. We willen het zelf onderhouden." In die gedachte kan de gemeente niet meegaan. Wel spuit de gemeente in ruil voor het bedrag twee keer per jaar het graf schoon. Maar de Bodmanns zorgen zelf wel dat het graf schoon is. Toch kunnen ze zich niet aan de gemeentelijke bemoeienis en bijbehorende financiën onttrekken. In Den Haag gaat het om 12.000 graven die verplicht door de gemeente gereinigd worden. Of mensen dat zelf (willen) doen, of niet.

Tocqueville ziet in de voortschrijdende centralisering, bureaucratie en de ongebreidelde overheidsexpansie het begin van wat wij nu de verzorgingsstaat noemen. De overheid neemt langzaam alle sores van mensen op zich. Alle activiteiten die maatschappelijke instanties vroeger uitvoerden, komen in handen van de staat. Hayek is behoorlijk onder de indruk van Tocquevilles waarnemingen. In het voorwoord⁸⁷ van zijn bekendste werk "The Road to Serfdom" (1944) raadt hij de lezer aan om het hoofdstuk met de titel "What kind of despotism democratic nations have to fear" uit *Democratie en Amerique* te lezen, "in order to realize the acute insight Tocqueville was able to foresee the psychological effect of the modern welfare state" (1994: xli). De democratische overheid wordt monopolist als het gaat om het oplossen van publieke problemen en om het aansturen van gedrag van de individuele burger. "The state has undertaken almost alone to give bread to those who are hungry, aids and refuge to the ill, work to the idle; it has made itself almost the sole reliever of all miseries" (DA: 652). Tocqueville geeft het voorbeeld van onderwijs. "The state receives and often takes the child from the arms of his mother to entrust him to its agents; it takes charge of inspiring sentiments in each generation and furnishing it with ideas. Uniformity reigns in studies as in all the rest; diversity like freedom disappears from them each day" (DA: 652). Zo heeft Tocquevilles oude bekende Guizot algemeen basisonderwijs met aanwezigheidsplicht ingevoerd (De Swaan 1993: 103). Lippmann voegt daar aan toe, "The genius of centralization reached it's climax in the famous boast of a French minister of education, who said: it's three o'clock; all the pupils in the third grade throughout France are now composing a Latin verse" (2005 (1927): 174).

Binnendringen privédomein

Maar de beheersing van het publieke domein is niet voldoende. "In the eighteenth century, as readers of this book will not fail to note, the government of France was already highly centralized and all-powerful; indeed, the range of its activities was prodigious. We find it constantly coming to the rescue of individuals in difficulties, issuing permits or vetoes, as the case might be; lavish of promises and subsidies. It's influence made itself felt at every turn, not only in the management of public affairs, but also in the private lives of citizens and families" (AR: ix).

De centrale macht gaat verder en dringt domeinen binnen die voorheen onbegaanbaar terrein waren. "...it overflows on every side and goes on to spread over the domain that the individual independence had reserved for itself until now. A multitude of actions that formerly escaped the control of society entirely have been

subjected to it in our day, and their number constantly increases" (DA: 653). Tocqueville spreekt van een democratisch exces als het om de neiging van de centrale overheid gaat het privé-domein binnen te treden. Dat gebeurt met name in Frankrijk. "I assert that there is no country in Europe where public administration has become not only more centralized, but more inquisitive and detailed; everywhere it penetrates further into private affairs than formerly; in its manner it regulates more actions, and smaller actions, and establishes itself more every day beside, around, and above each individual to assist him, counsel him and constrain him" (DA: 653). Voor de duidelijkheid, Tocqueville schrijft over Frankrijk rond 1834. Van een verzorgingsstaat zoals wij die zijn gaan kennen, is uiteraard nog geen sprake.

Tocqueville haalt ter illustratie een klagende boer aan uit een evaluatie van het belastingbeleid die hij in de Franse archieven vindt, "The indirect taxes are detestable. The exciseman has no respect for the privacy of our homes; he comes poking and prying, laying his hands on everything, and nothing is sacred in his eyes" (AR: 187). Tocqueville spreekt van *petty despots* in zijn bespreking van de controleurs. De noodzaak van bezuinigen en het spekken van de staatskas die controle, toezicht en handhaving met zich brengt, leidt tot een diepe inbreuk in het privé-domein. Controleurs hebben geen moeite met interventies "achter de voordeur", zoals we dat nu zo eufemistisch uitdrukken.

Laat ik de uitspraak van de boer die Tocqueville aanhaalt eens vergelijken met de volgende uitspraak, "On the 18th of March a group of men arrived at my apartment, and claimed that they were from the Huurteam and that they had come to investigate the state of the building and safety of the area. Therefore I was happy to allow them to enter my home as I thought they were trying to help me." Na wat vragen over het huis en de buurt zegt één van de mannen nog even naar de veiligheid van het balkon te willen kijken. Eenmaal op de slaapkamer die naar het balkon leidt, "he began checking the clothing, the bed and the toiletries. This same man then began asking me a series of questions about the sleeping arrangements I have with the man who is also registered at my address. He asked me if we sleep in the same room, if we sleep in the same bed and finally if we were having a relationship." De vrouw voelt zich geïntimideerd. "I find this arbitrary invasion of privacy appalling. I was and I am still deeply upset about being asked such personal questions. I cannot understand why the harassment of women in their own homes is legal in this country" (2007: 19).

Het citaat is afkomstig uit een brief van een Australische vrouw die begin 21^e eeuw in Rotterdam woont. Ze beklaagt zich over een aanpak die inmiddels in Rotterdam bont is. Het gaat om een 'interventieteam' dat 'multidisciplinair' achter de voordeur intervieneert. Wie het rapport van de Rotterdamse Ombudsman, met de veelzeggende subtitel "Tsja, wij komen eigenlijk voor alles..." uit 2007 over deze praktijk leest, merkt al snel dat er niet veel verschil bestaat tussen de Franse boer uit de 18^e eeuw die ik hierboven aanhaalde en de klachten van verschillende inwoners van de gemeente Rotterdam.

In een ander relaas (2007: 22) getuigt de heer Rabassah van het feit dat het interventieteam hem zonder pardon op straat zet. Maar niet voordat het team zijn elektriciteit afsluit. Ondanks dat hij meerdere malen aangeeft dat dit onterecht is (zowel de uithuiszetting als de afsluiting). Als hij zijn huis weer betreft, verlicht hij het 's avonds met kaarsen. Dat ook dat niet bevorderlijk is voor de brandveiligheid (een van de doelstellingen van de interventieteams) ontgaat ook het ironische oog van de ombudsman niet. De verbijsterende conclusie van de ombudsman over de reden van het handelen van het interventieteam doet nog het meest denken aan het klassieke despotisme van de alleenheerser en de willekeur die dat met zich meebracht. Ik citeer volledig, "Onderzoek heeft de ombudsman geleerd dat het interventieteam op pad was gestuurd door deelgemeentelijke bestuurders die klachten (van kennissen) hadden ontvangen over het wangedrag (schelden spugen intimiderend gedrag) van pubers uit het kroostrijke gezin dat boven de heer Rabassah woont. Het interventieteam heeft ook de bovenburen bezocht, maar deze hebben het pand niet hoeven verlaten noch zijn er andere maatregelen genomen" (2007: 23).

Wat vooral opvalt, is hoe makkelijk de democratische overheid het privé domein van de inwoner van de democratische samenleving binnen dringt. De scheiding publiek privaat lijkt nauwelijks te bestaan. Zo vraagt de Rotterdamse Ombudsman aan de teamleider van het interventieteam of het wel eens voorkomt dat mensen het team geen toegang verlenen. De teamleider laat weten dat het zelden voorkomt. "We moeten wel de reden weten. Is het onwil of heeft hij een geldig excuus en moet hij ergens naartoe?", aldus de teamleider (2007: 29). In zijn verslag merkt de ombudsman op dat mensen daar juridisch gezien helemaal geen redenen voor hoeven te hebben. Dat is de teamleider blijkbaar niet bekend. Belangrijker is echter dat het bij veel mensen die bezocht worden niet bekend is. Eén van de mensen die het interventieteam op bezoek krijgt verwoordt het vrij duidelijk. Hij laat het team

binnen omdat er een agent van politie (met uniform) deel uit maakt van het team. “Ja, dacht ik, dit moet kennelijk” (2007: 30).

Dat het binnendringen van het privé-domein geen marginaal verschijnsel is, bewijst ook de Haagse evenknie van het Rotterdamse interventieteam, de Pandbrigade. “Tot de zomer van 2010 worden alle 27.804 adressen in Transvaal, Schilderswijk en Stationsbuurt/Rivierenbuurt gecontroleerd. De verwachting is dat er ruim 13.000 adressen bezocht zullen worden,” valt er op de website van de gemeente Den Haag te lezen.⁸⁸ Nadat dat de bestanden van verschillende instellingen gekoppeld zijn, houdt de gemeente eerst een “digitale schouw.” Daaruit selecteert de gemeente de adressen die fysiek gecontroleerd gaan worden. De Pandbrigade, die vroeger overigens veelbetekenend de “Inhaalslag Handhaving” heette, heeft als voornaamste doel het tegengaan van uitkeringsfraude, hennepkwekerijen en overbewing.

In Den Haag weigert een eigenaar van een koopwoning de Pandbrigade op 10 juni 2009 wel toegang. Daarop valt er op 15 juni een brief bij hem op de mat waarin de gemeente stelt dat medewerking verplicht is. En als de bewoner niet meewerkt, dan houdt de gemeente zich het recht voor om de bewoning te betreden. Ook als de bewoner niet thuis is. Nadat de website Geen Stijl⁸⁹ de brief publiceert, stelt Kamerlid Verdonk vragen over deze manier van werken aan minister Ter Horst van BZK (Tweede Kamer 2008-2009: 6987). Minister Ter Horst stelt dat het handelen van de gemeente volledig legaal is, omdat Bouw en Woning Toezicht te allen tijde huizen mag betreden in verband met de brandveiligheid, dan wel de technische staat van het pand (idem: 6988). Met een zelfde redenering legitimeert de gemeente Rotterdam het handelen van de interventieteams.

Het probleem is echter dat inspecteurs Bouw en Woning Toezicht er niet zijn om op bijvoorbeeld uitkeringsfraude te controleren. Om het kort samen te vatten, onder het mom van brandveiligheid komt het team binnen, om te controleren op uitkeringsfraude. Aan dat punt gaat minister Ter Horst in haar antwoord voorbij. Belangrijker dan de vraag of de interventieteams juridisch juist handelen is de constatering dat overheden zonder scrupules achter de voordeur komen kijken. De beheersingsdrang is onverminderd groot. Ook in het privédomein.

Net als de gemeente Rotterdam constateert de gemeente Den Haag overigens dat de methode erg effectief is. Het biedt oplossingen voor problemen waar de gemeente al jaren mee kampt. In de eerste helft van 2009 rolt de gemeente dankzij de pandbrigade 140 hennepplantages op. Ook komt de Pandbrigade 250 gevallen van

illegale bewoning tegen. Bij de helft van de adressen die de brigade bezoekt ziet ze reden voor verdere inspectie en in driekwart van de gevallen wonen er mensen die niet staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Daaruit trekt verantwoordelijk wethouder Norder de conclusie dat “handhaving sociaal beleid pur sang” is, zoals ik reeds in de inleiding van dit onderzoek schreef.⁹⁰ Daarmee wijst hij op de verschuiving die feitelijk plaatsvindt. Het handhaven van regels en beleid, is zo belangrijk geworden dat het de kern van het beleid is geworden.

Met Tops en Hartman (2005) kan ik enthousiast zijn over de integrale aanpak en de effectiviteit van de teams. Ter verklaring van de Rotterdamse werkwijze introduceren ze de term “frontlijnsturing”. In plaats van het aansturen van uitvoerders vanuit de verschillende beleidsechelons, sturen de interventieteams zichzelf aan en koppelen ze terug naar beleid en bestuur. Er moest wat gebeuren in Rotterdam. De overlast ging alle perken te buiten. Het college van B&W geeft in een reactie op het rapport ook aan zich niet in het “eenzijdige” beeld van de ombudsman te herkennen. Wel wordt duidelijk dat de gemeente structureel gebruik maakt van methode. “Het beeld dat interventieteams op grote schaal de regels en rechtsnormen met voeten treden, herkent de gemeente absoluut niet. De interventieteams leggen jaarlijks ruim 25.000 huisbezoeken af. Het blijkt dat de meeste burgers de huisbezoeken niet als negatief ervaren en het zichtbare optreden van de gemeente juist waarderen. Het College van B en W betreurt dan ook het eenzijdig door de Ombudsman geschetste beeld in het rapport.”⁹¹ Dat Ombudsmannen er niet zijn om algemene beleidsevaluaties uit te voeren, maar om als objectieve instantie klachten van burgers over overheidsinterventies te onderzoeken, ontgaat het Rotterdamse College blijkbaar.

Het feit dat veel bewoners het bezoek van de interventieteams als prettig ervaren, en vaak de overheid ook in hun privédomein uitnodigen doet overigens niets af aan de interventie in het privédomein. Voornamelijk de conclusie van de gemeente is veelzeggend, “Onze conclusie is dat het rapport weliswaar waardevolle informatie bevat waarmee wij al eerder aan de slag zijn gegaan, maar voor ons geen aanleiding is de methodiek van interventieteams ingrijpend te wijzigen. Daarvoor is het een te effectief en geaccepteerd instrument waarvan we de kwaliteit constant bewaken.”⁹² Het instrument is effectief in het bestrijden van overlast waar Rotterdam al jaren lang mee kampt en tot voorkort geen oplossing voor had. Effectiviteit is de dominante waarde.

Als ik de ontwikkelingen in het bredere kader van Tocqueville plaats kan ik er vanuit democratisch oogpunt vraagtekens bij plaatsen. De verhalen van de Rotterdamse ombudsman, die juist dat laatste doet, lezen in zekere zin ook als het spiegelbeeld van de verhalen van Tops en Hartman. Waar de laatsten het perspectief van de overheid, vertegenwoordigd door de interventieteams kiezen, kiest de ombudsman het perspectief van de inwoners. Op basis van zijn onderzoek concludeert de Rotterdamse Ombudsman dan ook dat, “de discussie over huisbezoeken zich maar al te gemakkelijk concentreert rond het rendement en voorbijgaat aan het rechtsstatelijke uitgangspunt dat de woning van een burger een overheidsvrije zone is” (2007: 7). Met Tocqueville stel ik vast dat in de praktijk van het democratische openbaar bestuur de woning al lang geen overheidsvrije zone meer is. Al is er wel iets veranderd. Hierboven constateerde ik met Tocqueville dat de overheid het privé-domein van de Fransman binnendringt, “(to) advise, counsel him and constrain him.” Nu moet ik constateren dat de overheid “advies” en “raad” voorwent (brandveiligheid) en handhaving praktiseert (uitkeringsfraude). De term “petty despots” komt dan al dicht in de buurt.

Boesche (2008: 156) wijst er op dat veel van Tocquevilles tijdgenoten als Constant, Mill, en de schrijver Stendhal, zich tevens zorgen maakten over despotisme. Hun oplossingen om despotisme te voorkomen, gaan in de richting van het vinden van waarborgen voor het afschermen van het privé-domein, van de private vrijheid. Volgens Tocqueville zal dat echter weinig soelaas bieden, zo houdt Boesche ons voor. De beheersingsdrang van democratische overheden zal te groot zijn. De despotische overheid kan en zal zonder ethische of praktische bezwaren in het privé-domein doordringen. Aan Beaumont schrijft hij, “This accursed politics penetrates from all sides and even into private life” (als in Boesche 2008: 156). Dat zal in de toekomst alleen maar erger worden.

Standaardisatie

De bureaucratisering gaat tevens gepaard met excessieve standaardisatie. De centrale overheid heeft maar weinig op met lokale specifieke omstandigheden. In Parijs bedenken bureaucraten plannen die ze vervolgens rigoureus uitvoeren. Tocqueville noemt als voorbeeld het Departement voor Snelwegen. “For the Highways Department was as fascinated then as it seems to be today by the perfectly straight line and studiously avoided making use of existing roads if they showed the least deviation from this ideal rectitude. Rather than make a detour, however slight, our road makers hacked their way through ancient estates, defacing and destroying valuable park lands” (AR: 189). Wie de *Route du Soleil* wel eens gereden heeft, kan

zich er iets bij indenken. “Totally unlike the old system and changing out of recognition both the manner in which public business was transacted and, more, the social status of private citizens, the new system (so the King decreed) was to come into force everywhere simultaneously and under practical the same form; that is to say without the least respect for ancient customs, local usages, or the particular conditions of each province. So deeply had this notion of standardized administration, destined to be characteristic of the Revolution, already permeated the monarchical government which it was soon to sweep away” (AR: 194). Centraal georganiseerde uitvoering negeert locale verschillen. *Het* kenmerk van administratieve centralisatie.

6.3 Willekeur

De rechtstaat is in de eerste plaats een verzameling beschermingsmechanismen tegen statelijke willekeur. Op dat fundament is de verzorgingsstaat gebouwd.

Paul Frissen⁹³

Stroperigheid en wanbeleid

Vrijwel meteen worden ook de nadelen van bureaucratie duidelijk. De informatievloed die de beheersingsdrang oplevert is nauwelijks nog te verwerken en leidt tot grote vertragingen met alle gevolgen van dien voor wat we nu dienstverlening zouden noemen. “Owing to this system of centralizing information and controlling everything from Paris, a most elaborate machinery had to be set up for coping with the flood of documents that poured in from all sides, and even so the delays of the system were notorious. On studying the records I found that it took a year at least for a parish to get permission to repair a church steeple or the priest’s house” (AR: 62). Vaak duurt het zelfs twee of drie jaar.

Daarnaast beïnvloedt de centralisering de kwaliteit van beleid in negatieve zin. “For obvious reasons a system of relief operating from such a distance was bound to be capricious, sometimes misdirected, and always quite inadequate” (AR: 40). Tocqueville stelt dat uitvoeringscentralisatie nooit in staat zal zijn alle problemen en details op lokaal niveau te regelen en te beheersen. Daartoe schieten de menselijke capaciteiten simpelweg tekort. Centraal beleid stuit op lokale verschillen. Ook al perfectioneert men de bureaucratie tot het uiterste, dat verschil zal nooit te overbruggen zijn. Dat belet centrale overheden echter niet om toch te proberen het lokale niveau te beheersen. Maar dat leidt slechts tot, “very incomplete results or (it) exhausts itself in useless efforts” (DA: 86).

Overlappende verkokering

Ook ontdekt Tocqueville de schadelijke gevolgen van wat we tegenwoordig verkokering zouden noemen. "There had previously existed in France a host of authorities, widely varying from province to province and none of them with recognized, well-defined limits, the results being that their fields of action often overlapped. Nonetheless, the administration of the country under the old order had come to run relatively smoothly. The new authorities, however, who were view in number, with similar but carefully restricted powers, tended in practice to become entangled with each other, the result being a state of confusion often ending in a deadlock. Moreover, the new system had a grave defect which alone would have been enough to prevent it working efficiently" (AR: 195). Het systeem loopt langzaam maar zeker vast in chaos.

Marius ter Velde⁹⁴ ondervindt dat anno 2007 aan den lijve. Hij heeft geen werk meer, zit in de bijstand en heeft schulden. Zijn huisarts zegt dat hij voorlopig ook even niet aan werken moet denken in verband met zijn geestelijke problemen. "Dat kan wel zijn, maar van het CWI moet ik werken om mijn uitkering te behouden," vertelt hij. Volgens de maatschappelijk werker die Marius eens per week bezoekt, kan hij het beste vrijwilligers werk gaan doen. Op de buurtbus bijvoorbeeld. Marius weet niet naar welke professional hij moet luisteren. Wat hij ook doet, volgens minimaal twee professionals doet hij het fout. "Dus doe ik maar niets", zegt hij.

De verkokering, en met name de schadelijke effecten daarvan, vallen goed waar te nemen in de Jeugdzorg. In het afgelopen decennium overleden onder andere "Het meisje van Nulde" Rowena (2001), Savanna (2004), "Maasmeisje" Gessica (2006), Rachaël (2006), en Talysa (2007). Wat ze gemeen hadden, naast het feit dat ze door toedoen van hun ouders om het leven kwamen, is dat ze allen bekend waren bij verschillende instellingen, en in sommige gevallen onder toezicht stonden van een gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg. Hoewel het hier lijkt te gaan om uitzonderlijke gevallen, lijkt de manier waarop zorg- en hulpverleningsinstellingen samenwerken structureel te zijn. Wie de bijbehorende rapporten van de Inspectie voor Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, en later de Inspectie voor de Jeugdzorg leest, ontdekt vaste patronen. In het bijzonder Tocquevilles observatie dat instellingen, "become entangled with each other, the result being a state of confusion often ending in a deadlock", lijkt van toepassing op de manier waarop instellingen in het domein van de jeugdzorg samenwerken.

De staat van verwarring rondom de hulpverlening aan Savanna drukt de Inspectie Jeugdzorg als volgt uit. Er was, “te weinig duidelijkheid over, waarvoor en hoe ieder werd ingezet, wat ieders doelen waren en wat de verwachtingen over en weer waren” (Inspectie Jeugdzorg 2005a: 40). In het geval van Talysa bestond reeds bij haar geboorte onduidelijkheid, “Doordat het AMK⁹⁵ de melding van het ziekenhuis aan de gezinsvoogd van R. heeft overgedragen en de gezinsvoogd heeft bevestigd dat baby T. mee naar huis mocht, heeft BJZ de suggestie gewekt dat de gezinsvoogd van R. ook zicht hield op baby T. Dit beeld werd versterkt doordat de gezinsvoogd afspraken maakte met de begeleidster van het Leger des Heils over o.a. de inzet van de contextpreventie- zorg en agressie regulatietherapie van vader. Het Leger des Heils was echter primair gericht op de begeleiding van de ouders. In deze situatie was er in feite geen enkele instantie die de primaire verantwoordelijkheid had om het zicht te houden op de veiligheid van T.” (Inspectie Jeugdzorg 2008: 9).

Ook in het geval van Gessica is er sprake van wederzijdse verwachtingen, die niet nagekomen zijn. De inspectie voor de gezondheidszorg schrijft, “De informatie die de ambulante pedagogische gezinsbegeleiding bij aanvang van de hulp had, stond in het indicatiebesluit. Daarbij zat het intakeverslag van het RIAGG, die G. had onderzocht en begeleid en die G. in de crisisopvang A. had geplaatst. Het indicatiebesluit gaf vooral informatie over vader en dochter. De ambulante pedagogische gezinsbegeleiding had een regelmatig contact met de daghulp en de plaatser (BJZ).⁹⁶ Toen hij de plaatser (BJZ) liet weten dat vaders probleem weer opspeelde, gaf BJZ aan dat de ambulante pedagogische gezinsbegeleiding zelf contact moest opnemen met de zorginstelling die vader voor zijn probleem begeleidde. Omdat vader alweer gestopt was met het probleemgedrag en weer heel helder was en zich coöperatief opstelde, heeft de ambulante pedagogische gezinsbegeleiding geen contact opgenomen met die zorginstelling” (Inspectie Jeugdzorg 2007: 18).

Daarnaast komt het ook voor dat instellingen elkaar juist niet betrekken vanwege wederzijdse verwachtingen en onduidelijke verantwoordelijkheden. “Toen bleek dat moeder opnieuw zwanger was heeft BJZ de Raad voor de Kinderbescherming niet verzocht een onderzoek, gericht op een ondertoezichtstelling van dit kind, te verrichten, omdat BJZ de situatie niet als zorgelijk beschouwde. De verwachting bij BJZ was bovendien dat de Raad deze zaak niet in onderzoek zou nemen, omdat er hulpverlening in het gezin was en de ouders hieraan meewerkten,” schrijft de Inspectie inzake Talysa (Inspectie Jeugdzorg Utrecht 2008: 8).

Een zelfde soort mechanisme speelt rondom Savanna. Ze is eerst uit huis geplaatst, maar naar verloop van tijd mag ze weer thuis gaan wonen. “De beslissing om S. terug te plaatsen bij moeder, wordt niet aan de Raad voor de Kinderbescherming gemeld. BJZ/jb⁹⁷ is op de hoogte van de eis dat beslissingen om een ots⁹⁸ niet te verlengen dan wel een uithuisplaatsing te beëindigen ter toetsing aan de Raad voor de Kinderbescherming moeten worden gemeld. De medewerkers verklaren echter dat de betreffende raadsvestiging deze taak niet uitvoert wegens gebrek aan tijd en geld” (Inspectie Jeugdzorg 2005a: 20, zie ook: 4 en 39).

In alle gevallen concludeert de Inspectie Jeugdzorg dan ook dat er veel verschillende instellingen betrokken zijn bij de kinderen en hun ouders, maar dat die betrokkenheid niet leidt tot een oplossing. Tocqueville gebruikte daarvoor de term “deadlocks”. Partijen verwijzen naar elkaar of negeren elkaar zonder dat ze voortgang boeken. De Inspectie Jeugdzorg constateert vooral een gebrek aan overzicht. Dat komt omdat partijen geen informatie delen en omdat er geen “regie” en “coördinatie” is. In het geval van Savanna heeft, “BJZ/jb (...) de regiefunctie over de betrokken hulpverleners in deze casus niet goed uitgevoerd” (Inspectie Jeugdzorg 2005a: 2 en 40). In het geval van Talysa, “had BJZ de regie over de hulpverlening op zich moeten nemen. (Inspectie Jeugdzorg 2008: 9). En in het geval van Gessica ziet de inspectie, “een risico in de beperkte focus van de coördinatie (...). De inspectie verwacht dat er regelmatig contact is tussen de professionals die rond het kind en het gezin aan het werk zijn. Daarbij horen in deze casus naast de jeugdzorg ook de school, de politie en de medische hulpverleners” (Inspectie Jeugdzorg 2007: 19). Reeds in 2005 trekt de Inspectie Jeugdzorg de algemene conclusie dat de bureaus jeugdzorg hun (in- en externe) regierol tijdens crisisinterventies in onvoldoende mate waarmaken (Inspectie Jeugdzorg 2005b: 5).

Het gevolg van de verwarring, de deadlocks en het gebrek aan regie is nog meer centralisering en bureaucratie om die chaos te beheersen, aldus Tocqueville, “...beneath the seemingly chaotic surface there was developing a vast, highly centralized power” (AR: 8). Een zeer gecentraliseerde macht die publieke organisaties, bedrijven en zelfs gezinnen en individuen in zijn greep houdt. Hoe minder beheersbaar het systeem is, hoe meer het bestuur probeert te beheersen en hoe bureaucratischer het wordt. Termen als “regie” en “overzicht” duiden daar al op. Het zijn typische beheersingstermen. Het primaire uitgangspunt in al het onderzoek van de inspectie is ook dat het complexe domein van de Jeugdzorg in principe te beheersen valt.

Dat is ook de reactie van anderen op de gebreken in de jeugdzorg. Zo pleit de Belangen Vereniging voor Medewerkers voor Bureau Jeugdzorg voor tuchtrecht. Het is tijd voor regels voor gezinsvoogden, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Meer regels dus die taken en prioriteiten van gezinsvoogden duidelijk maken. Want, “we weten nu niet wanneer je het goed of slecht hebt gedaan,” aldus Cock Fuchs. Fuchs is interim-bestuurder bij Bureau Jeugdzorg, dat verantwoordelijk was voor de ondertoezichtstelling van Savanna. Johan Legemaate stelt dat Jeugdzorg al veel eerder tuchtrecht had moeten instellen. “Daarmee worden de normen duidelijk. Maar zoals zo vaak in het leven: een incident geeft pas het duwtje, dat nodig is,” aldus de specialist in medisch tuchtrecht bij de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG).⁹⁹

Naast meer regels, is er uiteraard meer en betere regie nodig, zo luidt de aanbeveling in de eerdere rapporten van de Inspectie Jeugdzorg die ik aanhaalde. Programmaminister Rouvoet voor Jeugd en gezin die niet tevreden is over de aanpak van de wachtlijsten in de Jeugdzorg, vooral in de grote steden, dreigt Amsterdam en Rotterdam onder curatele te stellen.¹⁰⁰ Als het op decentraal niveau niet geregeld kan worden, vindt er een centraliseringslag plaats. En er ontstaan meer regels. Centralisering en bureaucratie om de effecten van verkokering tegen te gaan. Of, zoals de RMO onlangs liet zien, ontkokeren en verkokeren zijn de vader van de zelfde gedachte (2008). En bovendien kan de verkokerde en overlappende uitvoering van beleid ook prima soepel verlopen, zoals Tocqueville laat zien in het eerste deel van het citaat aan het begin van deze paragraaf. In andere woorden, in het grootse deel van de gevallen gaat het wel goed in de Jeugdzorg. Dat neemt niet weg dat de beheersingsdrang, die vaak in extreme mate het gevolg is van incidenten, leidt tot veranderingen in en voor het hele systeem.

Moeras van regels

De deadlocks en verwarring leiden aldus op uitvoeringsniveau vooral tot het ontwikkelen van nieuwe en vooral meer regels. Regels die de democratische overheid vervolgens belabberd uitvoert. Voornamelijk omdat de overheid zich vertilt, boven haar macht grijpt, aldus Tocqueville. Grote noodzakelijke lange termijn veranderingen worden al snel verlaten ten faveure van kleine triviale wetswijzigingen die korte termijn effect beogen. “Indeed, our eighteenth-century government seems to have made a fetish of tinkering with the laws of the land; new regulations followed each other’s heels so rapidly that executive officers could not keep track of them and were often at loss on how to act” (AR: 66). De veranderingen van wetgeving, zijn zo frequent dat ambtenaren die ze bij willen houden, al hun

andere werk moeten laten schieten (AR: 66). En als de wetten en regels zelf intact blijven, dan verandert de instructie voor uitvoering wel. Het leidt ertoe dat er een moeras aan wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijken ontstaat dat nauwelijks nog uit te voeren is. Laat staan te controleren of te handhaven. En dat heeft dan weer meer regels, toezicht, handhaving en centralisering tot gevolg.

En dat is precies wat ook de Amsterdams wethouder Lodewijk Asscher (economische zaken, financiën, onderwijs, inburgering en jeugd) ontdekt, en waar ik dit onderzoek mee begon. Hij beschrijft het bureaucratische systeem zelfs als monster. "De gemeentelijke voorzieningen zouden moeten werken als een efficiënt en samenhangend systeem, maar dat is volgens het stadsbestuur niet het geval."¹⁰¹ De Amsterdamse Jeugdzorg zakt weg in een bureaucratisch moeras. Twee jaar nadat Asscher zijn operatie "Frankenstein" start waarmee hij het monster te lijf wil gaan, dreigt minister van Jeugd en Gezin Rouvoet alsnog in te grijpen. Bureaucratie valt moeilijk te bestrijden.

Willekeur

Aan de ene kant leidt het moeras aan regels tot nog verdere centralisering en strengere regels, aan de andere kant tot gedogen in de uitvoeringspraktijk. Uitvoerders wringen zich in allerlei bochten om de situatie werkbaar te houden. Tocqueville haalt een Intendant aan die aan zijn superieur schrijft, "It is obvious that on a strict interpretation of the edicts and decrees cited above, no man in the kingdom can claim exemptions from these dues. All the same, it is well known to all experienced government officials that these sweeping provisions are like the penalties imposed: although one finds them in almost all edicts, declarations and decrees establishing taxes, that does not mean there may be no exemptions" (AR: 67). Volgens Tocqueville het Ancien Régime in ultima forma: strenge regels, maar flexibel, om niet te zeggen laks in de uitvoering, vooral omdat stroperigheid, overregulering en verkokering die uitvoering belemmeren. Het geheel aan regels en uitvoeringsprocedures is zo complex dat in de praktijk de uitvoerders bepalen welke wet van toepassing is en was en wat er moest gebeuren. Dat leidt tot willekeurige uitkomsten.

Daarnaast leiden centralisering en bureaucratie op een meer fundamentele manier tot willekeur. In de praktijk wijkt immers het particuliere geval vaak af van theoretische dan wel juridische gelijkheid. Volgens Tocqueville maken wetgevers in de middeleeuwen vaak uitzonderingen voor speciale gevallen, hoewel er toen niet veel verschil tussen mensen bestond. Terwijl, "in our day governments exhausts

themselves to impose the same usages and the same laws on populations that do not yet resemble each other" (DA: 640). Vanuit een centrale positie zijn lokale verschillen echter niet te zien of verwaarloosbaar. Overheden denken niet meer in termen van individuen, maar steeds meer in termen van groepen en "populaties" zoals Foucault in 1978 tijdens zijn college over Governmentality zou uitleggen (Burchell e.a. 1991: 87). De uitvinding van de statistiek,¹⁰² de wetenschap van de staat, maakt dat mogelijk (idem: 97).

In andere woorden: groep en samenleving worden beleidsobject, en niet het individu. Dat wil niet zeggen dat die verschillen niet bestaan. Het toepassen van verschillende wetten op dezelfde mensen leidt tot ongelijkheid. Maar het toepassen van dezelfde wetten op verschillende mensen leidt ook tot ongelijkheid. En hoewel het centrale regime in een dergelijk geval rechtsgelijkheid zal claimen, vaak zelfs met de beste bedoelingen, zijn de effecten van die wetgeving volstrekt willekeurig. Willekeur in termen van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Het voorbeeld van Marius ter Velde dat ik hierboven aanhaalde is illustratief voor die willekeur en voor de situatie waar veel zogenaamde multi-probleemgezinnen zich in bevinden. Verschillende "juridische regimes" vertellen hem wat te doen. Iedere handeling van zijn kant leidt tot overtreding. Oplossingen blijven dan ook achterwege, terwijl hij daar in formele zin recht op heeft. Ter Velde wijkt af van de standaard op basis waarvan beleid en wetgeving ontwikkeld zijn. De toepassing van die wetgeving pakt dan ook volstrekt willekeurig uit.

Voor de duidelijkheid, met *willekeur* doel ik niet op het feit dat politieke besluiten verschillend uitpakken voor verschillende mensen. Van Frissen leer ik dat het politieke debat juist gaat over welke verschillen relevant en te rechtvaardigen zijn (2007: 13). Tocqueville heeft het in dit kader veeleer over verschillen die centralisering en bureaucratie veroorzaken. Die ontstaan doordat politieke doelstellingen en de weerbarstige samenleving niet goed op elkaar aansluiten. Verschillen die niet politiek gelegitimeerd, besproken of gerechtvaardig zijn, maar voortkomen uit de manier waarop het oplossen van maatschappelijke problemen stolt in de uitvoering.

Willekeur is het meest schadelijke gevolg van centralisering en bureaucratie. Uiteraard gaat dat ten koste van het gezag van de wet. De rechtstaat is in handen van uitvoerders, en daar is nauwelijks controle op. Voor Tocqueville maakt het weinig uit of willekeur bewust is, zoals bij vroegere tirannen, of onbewust ontstaat zoals in

democratieën. Het effect is hetzelfde. Of de bedoelingen die er aan ten grondslag liggen goed zijn, of niet. Eerder (paragraaf 4.2) definieerde ik met Aron vrijheid als bescherming tegen een willekeurige en daardoor despotische overheid. Ostrom wijst er in *The Governing of the Commons*, aan de hand van Tocqueville in dit kader op dat algemene regels zelden aansluiten op particuliere gevallen. Om die reden proberen mensen de regels te ontwijken of zichzelf als uitzondering te definiëren. Dit heeft nog weer strengere regels en meer toezicht en handhaving tot gevolg. Waardoor het concrete geval nog meer zal afwijken, und so weiter und so fort (1990: 243, n. 9). Willekeur is dus een gevolg van bureaucratie en centralisering, maar veroorzaakt ook bureaucratie en centralisering. Op die manier definieert Tocqueville een inverse relatie tussen bureaucratie en centralisatie enerzijds en willekeur anderzijds. Aldus ontdekt Tocqueville een nieuwe vorm van willekeur die voortkomt uit centralisering en bureaucratisering. Willekeur die vrij geruisloos ontstaat, zo lijkt het. Hoe kan dat?

6.4 Legitimiteit en effectiviteit

Tocqueville definieert de ontwikkeling van het openbaar bestuur in de achttiende eeuw expliciet als een strijd tussen legitimiteit en effectiviteit. Een strijd die “effectiviteit” glansrijk wint. Hij laat zien dat tijdens de monarchie twee manieren bestaan om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. In sommige districten berust alle uitvoerende macht bij één persoon. Die persoon maakt op gezag van de koning plannen. Vervolgens voert die persoon de plannen uit, ziet toe op de uitvoering en handhaaft vervolgens. In andere districten berust de macht bij een lokaal parlement die de ontwikkeling, uitvoering, toezicht, en handhaving ter hand neemt. Binnen de districten wisselt men soms tussen twee systemen. Maar de verantwoordelijkheid voor wetgeving, uitvoering en controle blijft altijd in de handen van één figuur of orgaan (AR: 195). Van *checks and balances* is geen sprake. Tocqueville vindt het merkwaardig dat niemand blijkbaar op het idee komt om de systemen te combineren. Een uitvoerende macht onder controle van een vertegenwoordiging. Dat zal nog tot in de 19^e eeuw duren en volgens Tocqueville is het, “The only great innovation in public administration for which we can claim credit” (AR: 195). Het valt op dat Tocqueville hier het scheiden van politiek en uitvoering niet typeert als een democratische of politieke innovatie, maar als een innovatie in het domein van het publiek management.

In de achttiende eeuw echter, kiest men voor het combineren van wetgeving en uitvoering in één hand, omdat men er vanuit gaat dat het effectiever is. Om die reden krijgen lokale parlementen alle wetgevende en uitvoerende macht, voor zover het lokale kwesties betreft, in handen. Op deze manier probeert Lodewijk XVI het lokale bestuur nieuw leven in te blazen, na de periode van de intendanten en de collectors.

Daarnaast worden de lokale parlementen de primaire uitvoerder van alles wat het centrale gezag ze oplegt. Van het bouwen van nieuwe wegen, tot armenzorg, tot onderwijs.

Volgens Tocqueville zijn de (vaak onervaren) vertegenwoordigers helemaal niet toegerust om dit uitgebreide takenpakket tot een goed einde te brengen. De intendant heeft vaak jarenlange ervaring met uitvoeringskwesties, maar dat geldt niet voor de volksvertegenwoordigers (AR: 196). Vreemd genoeg blijven de intendanten, beroofd van hun functies, wel op hun plek zitten.

De Koning ziet ze als een soort adviseur van de lokale parlementen. Als expert in lokale kwesties moeten ze af en toe de helpende hand bieden. Die vlieger blijkt niet op te gaan. Vertegenwoordiger en intendant blijken elkaar vooral tegen te werken. Kinne sinne en jaloezie zijn daar debet aan. Verlamming van het publieke bestuur is het gevolg. De intendant heeft de kennis maar niet de macht en het parlement heeft de macht maar niet de kennis. "As a result of all these bickerings and consultations the administration of the country slowed down, sometimes coming to a standstill, and all public life lapsed into a state of suspended animation" (AR 196). In andere gevallen gaan de jonge en enthousiaste volksvertegenwoordigers vol energie en enthousiasme met hun nieuw verworven verworvenheden aan de slag en storten door hun onervarenheid het lokale bestuur in totale chaos (AR: 197).

Vervolgens veroorzaakt de Franse Revolutie een oneindig geloof in de rol van de centrale overheid. Alle wetten die Lodewijk XVI in zijn nadagen doorvoert om lokale democratie te stimuleren, schaffen de revolutionairen prompt weer af. Ze herstellen het centrale gezag in volle glorie, met zichzelf als leiders uiteraard. De bureaucratie die in de eeuw er voor zorgvuldig is opgebouwd, fungeert als vehikel voor een even ruw als effectief maakbaarheidsideaal. Het effect, "was to put every Frenchman under official surveillance, with the government as his mentor, overseer, and, on occasion, his oppressor. Thus centralization shared the fate of absolute government" (AR: 208).

In Amerika is dat anders. Zoals ik in het vorige deel beschreef, vindt de kern van het politieke leven in Amerika plaats in de townships. Niet per definitie op centraal niveau. Alleen daar waar het om problemen gaat, die op nationaal niveau spelen, laat het dorp de centrale staat toe (DA: 62). Tocqueville ontdekt hier tevens een groot verschil met Frankrijk. In Frankrijk heft een staatsfunctionaris de lokale belastingen. In Amerika heft een dorpsfunctionaris de nationale belastingen. In Frankrijk leent de

centrale overheid haar ambtenaren uit aan het lokale bestuur. In Amerika leent het lokale bestuur haar ambtenaren uit aan het centrale gezag (DA: 63). Daar komt bij dat de Amerikanen hun lokale publieke functionarissen kiezen. In Frankrijk wijst de staat ze aan.

Kortom, in Frankrijk probeert men ambtenaren in het gareel te houden via een administratieve hiërarchie. In Amerika via lokale verkiezingen (DA: 73). Tocqueville constateert het niet met zo veel woorden, maar het betekent dat de controle van de uitvoering in Frankrijk binnen het uitvoerende systeem plaatsvindt. In Amerika gebeurt dat buiten het uitvoerende systeem. De burgers controleren door middel van verkiezingen de uitvoering. Inwoners van Frankrijk kiezen lokale politieke vertegenwoordigers, maar de uitvoering is centraal georganiseerd. De uitvoering ontsnapt dus min of meer aan controle en checks en balances. Sterker nog, waar de checks and balances in Frankrijk vooral geconcentreerd zijn rondom politieke besluitvorming, neemt juist de uitvoering van beleid en de bureaucratie in omvang toe. Bureaucratie leidt in combinatie met centralisatie op die manier tot ongecontroleerde uitvoerende macht. En juist in de uitvoering van wetten ontstaat willekeur (AR: 59).

Volgens Tocqueville is het in extremis een keuze tussen effectieve uitvoering zonder legitimiteit, of legitimiteit zonder uitvoering. Het laatste leek hem in het uiterste geval een betere optie. Uitvoering zonder legitimiteit is de praktijk, en zou lange tijd de praktijk blijven van de Franse democratische overheid. Daardoor is de macht van de centrale uitvoering bijna onbegrensd. En daardoor kan willekeur als gevolg van centralisering en bureaucratie om zich heen grijpen.

6.5 Voordelen centralisatie

Als het gaat om de kwaliteit van de publieke voorzieningen, breekt Tocqueville een lans voor meer centralisatie. Kennis en expertise over complexe publieke problemen in Amerika is versnipperd. Ieder dorp vindt als het ware het wiel opnieuw uit. Het onmiskenbare voordeel van centraal georganiseerde en aangestuurde uitvoering van beleid is dat je kennis en ervaring kunt bundelen en zo de publieke praxis kunt verbeteren.

Als de centrale overheid meer macht zou hebben, zou de openbare orde beter te handhaven zijn, er beter recht worden gesproken en zouden in het algemeen de middelen beter besteed worden. Hij verbindt de centrale overheid dus met kwalitatief hoogwaardig beleid. Aan een van zijn vrienden, Eugène Stoffels, schrijft hij, "What I want is a central government energetic in its own sphere of action.

Energy from central government is even more necessary among a democratic people in whom the social force is more diffused than in an aristocracy" (5 oktober 1836, als in Zunz & Kahan 2002: 156). Wel geeft hij aan dat verantwoordelijkheden en ruimte voor de centrale overheid goed afgebakend moeten worden. Bovendien beschikt Frankrijk niet over de "mores" die bij een dergelijke overheid passen (idem).

Maar volgens Tocqueville kan geen welvarend land zonder een vorm van centralisatie. Zo zijn er landen waar beide vormen van centralisatie (politieke en administratieve) ontbreken en die dus niet in staat zijn om in tijden van oorlog (een nationale kwestie pur sang) een vuist te vormen. Tocqueville geeft Duitsland als voorbeeld (dat zou nog veranderen in de geschiedenis weten wij nu). Maar ook zijn er landen met extreme politieke centralisatie en geen administratieve centralisatie. Dat ontdekt Tocqueville in Amerika. Aan de ene kant is de centrale regering machtiger dan de vorsten in Europa ooit geweest zijn, aan de andere kant zijn de steden en dorpen autonomer dan we in ons in Europa ooit zouden kunnen voorstellen (DA: 84). Amerika heeft dus een extreem centraal en decentraal gezag, of *administrative decentralization*, zoals Tocqueville het noemt. Nationale wetgeving en lokale uitvoering (DA: 85).

Bovendien zijn die lokale uitvoerders gekozen en niet centraal aangesteld. Dat versterkt de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende macht. Dat roept vragen op over de controle van de uitvoering en de handhaving van regels. Tocqueville noemt als voorbeeld de openbare orde. Hoe je het ook went of keert een kwestie van nationaal belang, aldus de Fransman. Maar omdat er geen centrale uitvoering bestaat, kan de staat de openbare orde nauwelijks beïnvloeden. "As the state has no administrative officials of its own, placed at fixed posts at different points in the territory, on whom it can impress a common impulse, the result is that it rarely attempts to establish general rules of order (...) Certain undertakings interest the entire state and nevertheless cannot be executed because there is no national administration to direct them. Abandoned to the care of townships and counties, left to the elected and temporary agents, they lead to no result or produce nothing lasting" (DA: 85).

Ten slotte vernietigt decentralisatie solidariteit op nationaal niveau (DA: 161). Dat hoeft echter geen probleem te zijn als de nationale veiligheid niet bedreigd wordt door oorlog, honger of andere rampspoed. In Amerika is dat tijdens Tocquevilles reis vooralsnog het geval.

Hij kan zich niet voorstellen dat een land welvarend kan zijn zonder centrale overheid. Zijn punt is alleen dat er bepaalde centrale kwesties zijn, zoals veiligheid en het opstellen van een grondwet bijvoorbeeld, en dat andere problemen beter lokaal op te lossen zijn. Met administrative centralisatie duidt hij vooral op het oplossen van lokale problemen door een centrale macht. Ook daarvoor geldt dat de centrale overheid wellicht beter in staat is om problemen op te lossen. Doordat een centrale overheid in verschillende townships en steden verschillende ervaring en kennis op kan doen. Maar zoals hierboven blijkt is de kwaliteit van beleid niet direct Tocquevilles belangrijkste criterium. Zoals ik eerder schreef blijft zijn zoektocht een zoektocht naar mogelijk nieuwe vormen van despotisme. En zoals ik hieronder zal schrijven, vindt hij een dergelijke nieuwe vorm in administratieve centralisatie.

6.6 Administratief despotisme

Undisciplined by temperament, the Frenchman is always readier to put up by arbitrary rule, however harsh, of an autocrat than with a free, well-ordered government by his fellow citizens, however worthy of respect they be.

Alexis de Tocqueville¹⁰³

Tocqueville laat zien dat door de groei van de democratische overheid en de daarmee gepaard gaande centralisering en bureaucratisering in de periode daarvoor, mensen voor hun private en publieke welzijn totaal afhankelijk worden van die overheid. "Under the old order the government had long since deprived Frenchmen of the possibility, and even the desire, of coming to each other's aid. When the Revolution started, it would have been impossible to find, in most parts of France, even ten men used to acting in concert and defending their interests without appealing to the central power for aid" (AR: 206). Mensen hebben afgeleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Nu worden ze geconfronteerd met dan wel verlamming, dan wel chaos aan de kant van het bestuur, maar ze weten de publieke zaak zelf ook niet te behoeden voor verder verval. "He argued that it was the Old Regime that had begun to destroy secondary powers, destabilize the corporatist system, and establish an implacable administrative centralization" (Rosanvallon 2007: 66).

Hoe meer de intendanten lokale instituties uithollen, hoe minder de adel voor boeren en armen gaat zorgen en des te minder nemen burgers zelf verantwoordelijkheid. Zo kunnen ook de privébesognes van mensen onder de verantwoordelijkheid van de staat komen te vallen. In andere woorden: mensen worden afhankelijk van de

centrale overheid naarmate die overheid centraler en meer bureaucratisch gaat functioneren (AR: 40).

De synergie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving is daarmee tot een dieptepunt gezakt. "When we remember that it was on the administration more than on his personal efforts that the Frenchman relied for the success of his business undertakings, for the regular supply of his daily needs, for the upkeep of the roads he used, and in fact for everything that could ensure his peace of mind and material well-being- when we remember all this. We can easily realize the vast number of people whose personal interests were injuriously affected by the malady that had attacked the body politic" (AR: 198).

Hoe meer centralisering en bureaucratisering toeslaan hoe apathischer lokale overheden zich opstellen. Hetzelfde geldt voor de inwoners van dorpen en steden buiten het machtscentrum Parijs. Tocqueville haalt de Engelse reiziger Arthur Young aan die door het Franse platteland trekt en mensen naar hun meningen en doelstellingen vraagt. Overal krijgt hij hetzelfde antwoord, "We are only a provincial town; we must wait till Paris gives us a lead" (AR: 74). Dit verleidt de Engelsman ertoe te stellen dat mensen zelfs geen mening durven te vormen voordat ze weten wat in Parijs bon ton is. Ook in sociaal-culturele zin heeft centralisering in destructieve uitwerking (vergelijk ook Lippmann 2005 (1927): 173 – 174).

Tocqueville is zich welbewust van het artificiële en theoretische karakter van de dichotomie die hij creëert tussen administratieve en politieke centralisatie. Politieke en administratieve centralisatie zijn in theorie wellicht te scheiden, maar in de praktijk lopen ze door elkaar en versterken ze elkaar. Het gevolg is dat mensen, voor zover het om lokale problemen gaat, continu gedwongen worden om die problemen in een nationale context te plaatsen. Dat is een ongezonde abstractie die het oplossen van lokale problemen niet ten goede komt. Op den duur identificeren mensen zich niet meer met publieke problemen en met het centrale orgaan dat ze probeert op te lossen. Mensen hoeven niet alleen in kwesties van nationaal belang naar het centrale gezag te luisteren, maar in alle kwesties. "It then not only subdues them by force, but it also captures them through their habits; it isolates them and afterwards fastens them one by one onto the common mass" (DA: 83). Dat gaat ten koste van de nabijheid van het oplossen van publieke problemen die voor betrokkenheid zo belangrijk is. Het gevolg is dat mensen publieke problemen steeds minder herkennen als hun eigen problemen en hun eigen problemen als potentiële publieke problemen. Centralisatie van de uitvoering verandert de lokaal betrokken burger in een lid van

de nationale apathische massa. "(It) diminishes the spirit of the city (...) (and) is harmful to the reproduction of strength" (DA: 83). Tocqueville stelt zelfs: "(I)n no other country had the private citizen become so completely out of touch with public affairs and so unused to studying the course of events, so much so that not only had the average Frenchman no experience of "popular movements" but he hardly understood what "the people" meant" (AR: 205). Het publieke als zinvolle democratische categorie en praktisch mechanisme, heeft afgedaan.

Door de centralisering en de uitgeholde lokale politiek keert de gewone man zich van het publieke leven af. "The ordinary citizen seemed wholly indifferent to the interests of the town he lived in" (AR: 45). Alleen zakenmannen en rijke families zijn nog geïnteresseerd in politiek gewin. Vooral om hun eigen belangen veilig te stellen. Zij vullen de vertegenwoordigende organen. Dat betekent ook het morele failliet van het parlement: parlementariërs bekommeren zich niet om publieke problemen zoals zorg en onderwijs bijvoorbeeld. Deze oligarchieën waken alleen over zichzelf. Net als de microsamenlevingen die ik met de democratische samenleving beschreef. Dat fenomeen doet zich overal in Frankrijk voor. Wanbeleid is het gevolg. De enige oplossing die het centrale gezag kan verzinnen is het nog verder aanscherpen van de centrale controle. Uiteindelijk bemoeit de centrale uitvoering zich met alle details in het dorp. En de inwoners bemoeien zich nergens meer mee. "The decline in individual energy and concern created a social and political vacuum into which the bureaucracy rushed," aldus vat Schleifer de situatie samen (2000: 314-315). En de bureaucratische benadering van de samenleving versterkt de apathie verder. Een neerwaartse en vicieuze cirkel die een negatieve invloed uitoefent op de democratische samenleving en de democratische overheid.

Lokale associaties

Uiteindelijk verdwijnen ook de associaties die Tocqueville van levensbelang acht omdat ze in potentie de productie van welbegrepen eigenbelang mogelijk maken. Want niet alleen individuen wenden zich af, ook associaties houden op te bestaan. De centrale bureaucratie houdt er niet van als georganiseerde burgers zich met de publieke zaak bemoeien. "Already characteristic of the French civil service was its intense dislike for all outsiders (...) who showed a wish to take a hand, on their own initiative, in public affairs. Any independent group, however small, which seemed desirous of taking action otherwise than under the aegis of the administration filled it with alarm, and the tiniest free association of citizens, however harmless its aims, was regarded as a nuisance" (AR: 64). De overheid slaagt er in om associaties, de enige organisaties die nog iets tegen de almachtige overheid kunnen inbrengen,

afhankelijk van diezelfde overheid te maken. "Once the sovereign had the general right to authorize associations of every kind under certain conditions, it would not be slow to claim that of overseeing and regulating them, in order that they not be able to deviate from the rule that it has imposed on them" (DA: 658).

Op die manier weet de centrale overheid ook de associaties te onderwerpen. En dat is het begin van het einde. Overheden nemen de taken van associaties over en mensen worden tot in de meest persoonlijke details afhankelijk van de overheid (DA: 652). "All the centres of collective action lose their vitality; local institutions, associations and social movements wither or disappear" (Lamberti 1989: 225). De achttiende-eeuwse overheid slaagt er in haar beheersingsdrang in om het middenveld te onderwerpen en totale verantwoordelijkheid voor de samenleving te claimen." (I)t had succeeded in eliminating all intermediate authorities and since there was a vast gulf between the government and the private citizen, it was accepted as being the only source of energy for the maintenance of the social system, and as such, indispensable to the life of the nation" (AR: 68). "Thus it was not so much the administration's real power in the Ancien Régime that struck Tocqueville, as its disintegrating effect on the body politic, its annihilation of all intermediary power of recourse, whether seigneur, priest, communal syndic, or alderman" (Furet 1988: 143). Zelfs het lokale bestuur wordt onderworpen.

De overheid claimt een monopolie op het publieke domein en vernietigt alles wat zich tussen zichzelf en de burger bevindt. Het gevolg is overigens dat mensen diezelfde overheid ook overal voor verantwoordelijk houden, "For the government was held responsible for all misfortunes befalling the community, even when these were "acts of God", such as floods and droughts, the powers-that-be were blamed for them" (AR: 71). Ieder voor zich en de overheid voor ons allen, om maar eens op Dumas' bekende credo te variëren.

Tocqueville haalt een vertrouwelijk rapport van minister Turgot aan. Het rapport is gericht aan Lodewijk XVI en is bedoeld om de staat van het land eind achttiende eeuw te typeren. "The nation is an aggregate of different and incompatible social groups whose members have so few links between themselves that everybody thinks solely of his own interests; no trace of any feelings for the public weal is anywhere to be found. Villages and towns have no more intercourse between them than gave the districts in which they are included. They cannot even come to an agreement about carrying out public works indispensable for their welfare. In view of their endless bickerings and conflicting claims, Your Majesty is obliged to decide everything by

yourself or through your agents. Special orders from you are needed before anyone will contribute in any way to the public good, respect his neighbour's rights, and, sometimes, even make the best use of his own." (AR: 107). In andere woorden: de publieke zaak ligt aan diggelen (mede door de extreme centralisatie), en alleen door ingrijpen van hogerhand (nog meer centralisatie) kan erger voorkomen worden. Ook hier beschrijft Tocqueville een inverse relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving. Centralisering en bureaucratie ontbinden de samenleving wat vervolgens weer tot meer centralisering en bureaucratie leidt. Blijkbaar is Turgot er van overtuigd dat het centrale gezag de Fransen over hun eigenbelang kan doen heen stappen, richting de publieke zaak. Maar nog meer centralisatie zal die publieke zaak in termen van welbegrepen eigenbelang alleen maar verder vernietigen. Aldus vat ik Tocquevilles these over de invloed van de democratische overheid op de democratische samenleving samen.

Burgerschap als beleidsinstrument

Tocqueville schetst op basis van zijn observaties in New England een weldadige lokale democratie waarin burgers maximaal participeren en betrokkenheid tonen. Op basis van zijn vergelijkingen met Frankrijk en zijn studie naar het Frankrijk van de achttiende eeuw, beschrijft hij ook de tegenpool. Een gecentraliseerde en gebureaucratiseerde overheid die lokale participatie vernietigt. Halverwege zijn *case study avant la lettre* van New England in *Democratie en Amerique*, merkt hij het volgende op, "It often happens in Europe that those who govern regret themselves the absence of the spirit of a township; for everyone agrees that the spirit of a township is a great element of order and of public tranquillity; but they do not know how to produce it" (DA: 64).

Door lokale overheden macht en autonomie te geven, vreest het centrale gezag anarchie te stimuleren en de nationale eenheid en gelijkheid te gronde te richten. Maar zonder autonomie en lokale slagkracht, kan burgerschap uitgedrukt als welbegrepen eigenbelang simpelweg niet ontstaan. Op lokaal niveau ontstaat immers de democratische ervaring, zo stond in het vorige hoofdstuk. In New England is het nooit anders geweest. Lokale autonomie en burgerschap zijn er historisch ontstaan. Dat wil niet zeggen dat het zomaar gecreëerd kan worden. Want ook als overheden wel bereid zijn om autonomie af te staan aan lokale overheden is het nog maar de vraag of mensen de verantwoordelijkheid van het burgerschap aan kunnen. Frankrijk en Amerika verschillen nogal. Over Amerika schrijft Tocqueville, "In general, this country, as for administration, seems to me to have gone to precisely the opposite extreme as France. With us the government is involved in everything.

[Here] there is no, or at least there doesn't appear to be any government at all. All that is good in centralization seems to be as unknown as what is bad. No central idea whatsoever seems to regulate the movement of the machine" (als in Schleifer 2000: 163).

In New England is welbegrepen eigenbelang door de tijd heen gegroeid. Het is cultuur. Dat is niet van de een op de andere dag af te dwingen. Tocqueville beschrijft ook nergens dat overheden burgerschap actief creëren of ontwikkelen. Als burgerschap bestaat is het prachtig. Maar dat betekent nog niet dat het door overheden af te dwingen is, als het niet bestaat. Sterker nog, in de praktijk ziet Tocqueville het omgekeerde. Overheden weten niet hoe ze sociaal kapitaal kunnen opbouwen, maar hun beleid resulteert er wel in dat ze het afbreken. Of, zoals Fukuyama op basis van Tocqueville formuleert, "While governments can enact policies that have the effect of depleting social capital, they have great difficulties understanding how to build it up again" (1995: 11). Voor de duidelijkheid, Fukuyama spreekt over de contemporaine samenleving. Blijkbaar is er tussen 1832 en 1995 weinig veranderd als het om de mogelijkheid gaat burgerschap af te dwingen.

Daarnaast is het citaat van Tocqueville over de relatie tussen orde en burgerschap om andere redenen van belang. Tocqueville laat hier zien dat centrale overheden lokaal zelfbestuur of burgerschap niet als recht of waarde an sich zien, maar dat ze public spirit als mechanisme zien om orde en rust te creëren. Of scherper: in de handen van de centrale overheid verwordt burgerschap van bron van esprit public en peiler der democratie tot beheersingsinstrument. Burgerschap houdt per definitie minder publieke problemen in, omdat burgers meer zelf oplossen, en dus minder kosten voor de centrale overheid. Burgerschap is een middel om beleidsdoelen te realiseren, een uitvoeringsinstrument, in plaats van de basis van de democratische samenleving. Burgerschap als beleidsinstrument symboliseert de totale inkapseling van het publieke domein door de overheid. Immers, burgerschap wordt expliciet ingezet als middel om de overheid effectiever te laten functioneren.

Dat geldt zeker ook vandaag de dag. Eerder noemde ik al het voorbeeld van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Guusje ter Horst die in november 2008 aan de Volkskrant vertelt dat de inwoners van Nederland te verwend zijn. "Veel mensen zijn zich zeer bewust van hun rechten, maar veel minder van hun plichten. Die balans gaan we herstellen, als kabinet."¹⁰⁴ Het *Handvest Verantwoord Burgerschap* met bijpassende *Waardencatalogus* zijn de voornaamste oplossingen die ze in petto heeft.

Ook het lokale bestuur wil dat mensen zich als burgers gaan gedragen. De gemeente Den Haag¹⁰⁵ wil dat mensen meer *betrokken zijn* bij de stad en *verantwoordelijkheid nemen* voor hun eigen omgeving. "Want dat is burgerschap!" Volgens de gemeente houdt de term 'burgerschap' ook *gelijkwaardigheid* in. "En dat geeft ook een beter beeld, want we zijn immers allemaal burgers. We willen allemaal een schone, mooie en veilige stad. We hebben *een mening* die we willen uiten. We willen allemaal een stad waarin het goed wonen, werken en leven is. Daarom is burgerschap een *opdracht* aan iedereen." Burgerschap gaat kortom, "over het voelen en nemen van *sociale verantwoordelijkheid*". Maar Burgerschap is ook, "je houden aan de *wetten* en de *regels*". Al is dat niet voldoende, "Veel mensen laten het daarbij. Maar als iedereen dat doet, blijven we allemaal opgesloten in kleine kringetjes. Dat geldt, kort door de bocht, voor de migrant die pendelt tussen het koffiehuis en de moskee. En dus ook voor de hoog opgeleide Hagenaar, verschanst in zijn eigen elitaire subcultuur. Zij missen unieke kansen om anderen te ontmoeten en samen bij te dragen aan de stad!" Goed burgerschap gaat tot slot over *sociale binding*. Dat moet een *brug slaan* tussen Hagenaars onderling. Maar ook tussen Hagenaars en *buurt* en *overheid*. Eigen verantwoordelijkheid en *vertrouwen* staan daarbij centraal. Het betekent tot slot, "samen *vorm* en *kleur* geven aan Den Haag."

De gemeente stimuleert burgerschap door subsidies uit te delen aan burgers met goede ideeën. Wel moeten die ideeën aan een tiental voorwaarden voldoen.¹⁰⁶ Zo moeten er bijvoorbeeld meerdere culturele groepen bereikt worden en moeten initiatieven een duurzaam effect hebben op ontmoeting, dialoog en samenwerking en op de relatie burger-burger, burger-buurt en burger-bestuur. Daarentegen mag het project geen structurele verplichtingen met zich meebrengen en niet duurder zijn dan 25.000 euro. Ook moet de voertaal Nederlands zijn en mogen de activiteiten niet consumptief van aard zijn. Zowel minister Ter Horst als de gemeente Den Haag verlangen van burgers dat ze zich inzetten om publieke problemen op te lossen. Daarmee verworden ze van de kern van democratische samenleving tot een beleidsinstrument in de handen van de democratische overheid. Zelfs de mogelijkheid tot burgerschap, en daarmee de soevereiniteit van het volk is de burger ontnomen. Burgerschap is van politiek gegeven tot beleidsabstractie verworden.

Volgens Tocqueville is het echter niet eenvoudig om mensen die jarenlang alleen maar met zichzelf en hun eigenbelang zijn bezig geweest de passie voor het publieke bij te brengen. Hun eerste neiging is om elkaar naar de keel te vliegen (AR: 107). Jaloezie en antipathie zijn diep geworteld in eigenbelang. Diep genoeg om de publieke zaak op afstand te houden.

Tocqueville geeft expliciet aan dat hij niet zo naïef is te veronderstellen dat welbegrepen eigenbelang, of burgerschap, eenvoudig door de staat af te dwingen is. "I avow that it is difficult to point out in a sure manner the means of awakening a people that sleeps, so as to give it passions and enlightenment that it does not have" (DA: 86). Hij laat dan ook na te vertellen hoe dat moet. Als lid van de constitutionele commissie ontdekt hij dat het niet eenvoudig is om centralisatie in te kaderen of af te remmen. Zeker niet als het al een feit is, "We were constantly running foul of centralization, and, instead of removing the obstacle, we tumbled" (Rs: 180).

De overheid is almachtig en ongrijpbaar. Tocqueville spreekt van *administratief despotisme*. "Administrative centralization works toward despotism and destroys civic virtue. People get used to living as strangers, as settlers (*colons*) in their own country, to saying: 'That does not concern me. Let the government look after that'" (als in Schleifer 2000: 194). De administratieve despoot isoleert mensen van elkaar en monopoliseert het publieke domein. Maar daarmee houdt de beheersingsdrang niet op. Zonder onderworpen te zijn aan rigoureuze checks en balances, zet de administratieve macht ook binnen het private domein haar controle en beheersingsdrang voort. Het gevolg is dat burgers zich, ook als het gaat om private belangen, tot de overheid wenden. Van de autonomie die gelijkheid in potentie garandeerde, van de private gelijkheid, is weinig meer over. Laat staan van private of publieke vrijheid. De administratieve despoot als ongecontroleerde macht die vaak op willekeurige wijze zelfs binnen het privé-domein te werk gaat is terug.

Tocqueville brengt de verschillende oorzaken bij elkaar en verklaart aan de hand daarvan het ontstaan van de Frans Revolutie. De veranderingen in de praxis van ontwikkeling en uitvoering van beleid staan daar centraal in. Daarmee koppelt Tocqueville de manier waarop overheden beleid ontwikkelen en uitvoeren expliciet aan het effect daarvan op de samenleving. Voor de duidelijkheid, ik zeg hier niet dat het bijzonder is dat beleid effect sorteert in de samenleving. Dat is wel het laatste wat je mag verwachten. Tocqueville stelt dat *de manier waarop*, de vorm waarin beleid wordt uitgevoerd, effect sorteert in de samenleving. In theorie kunnen overheden beleid centraal of decentraal ontwikkelen en centraal of decentraal uitvoeren. Ze kunnen er burgers bij betrekken of niet. Ik concludeer aan de hand van Tocqueville dat de manier waarop de Fransen beleid ontwikkelen en uitvoeren effect heeft op de democratische samenleving.

6.7 Conclusie: bureaucratische ervaring

For my part, I cannot conceive that a nation can live, much less prosper, without a high degree of centralization of government. But I think that administrative centralization only serves to enervate the peoples that submit to it, because it constantly tends to diminish their civic spirit.

Alexis de Tocqueville¹⁰⁷

Twee kenmerken staan in Tocquevilles beschrijving van de democratische overheid centraal: centralisering en bureaucratie. Centralisering en bureaucratie uiten zich in beheersingsdrang, controle, focus op details, het binnendringen van het privé domein en een hoge mate van standaardisering. Dat heeft stroperigheid, verkokering, een moeras van regels en uiteindelijk wanbeleid en willekeur tot gevolg. Het ontstaan van de democratische overheid is vooral een overwinning van effectiviteit en efficiency over legitimiteit. Legitimiteit niet zozeer als het geheel van formele wetten, maar als democratische cultuur. Met Tocqueville maakte ik onderscheid in centrale wetgeving en lokale problemen die centraal bestuurd worden en noemden die administratieve centralisering. Ik interpreteer Tocquevilles observaties als een verschuiving van het primaat van de politiek naar het primaat van de uitvoering. Die verschuiving leidt tot centralisering en bureaucratisering van het publieke domein.

Tocqueville laat vooral zien dat de centrale overheid door beheersingsmaatregelen in staat is het lokale bestuur haar wil op te leggen. In de eerste plaats door de lokale overheid van haar financiële bronnen te ontdoen en ze vervolgens financieel te stimuleren om bepaald beleid te voeren. Daarmee vervangt deconcentratie decentralisatie. Lokale politiek en beleidsvorming worden vervangen door centrale uitvoering op lokaal niveau. Dat gaat ten koste van lokale betrokkenheid en politiek en maakt mensen afhankelijk van de centrale overheid in plaats van elkaar. Of in Tocquevilles woorden: de lokale autonomie wordt vernietigd en de lokale vrijheid sterft uit (AR: 42). De centrale uitvoering kan maar moeilijk gecontroleerd worden. Vooral omdat checks and balances op *politiek* gericht zijn, terwijl juist de *uitvoering* gaat domineren (AR: 43-44).

Belangrijk is ook Tocquevilles ontdekking dat uitvoerders uiteindelijk bepalen wat er gaat gebeuren. Zij vormen de daadwerkelijke interface tussen overheid en individu. Aan het einde van de beschrijving van de democratische samenleving concludeerde

ik dat democratische ervaring, als een ervaring tussen burger onderling, een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van welbegrepen eigenbelang is. Bij wijze van conclusie van de beschrijving van de democratische overheid, wil ik de relatie tussen overheid en individu vooral typeren als een bureaucratische ervaring. Waar in Amerika idealiter de democratische ervaring ontstaat aan de voorkant van het proces, tijdens de gezamenlijke besluitvorming in associaties, tussen burgers onderling, ontstaat die in Frankrijk aan de achterkant van het proces, tijdens de uitvoering, tussen individu en overheid. Dat is veeleer een bureaucratische ervaring. Wat betekent die bureaucratische ervaring voor de democratische ervaring? En dus voor het draagvlak van de democratie gedefinieerd als welbegrepen eigenbelang?

Ten eerste duwt de centrale en bureaucratische overheid burgers en associaties uit het publieke domein, zo hield Tocqueville ons voor. Dat maakt de democratische ervaring onmogelijk. Rest ons de bureaucratische ervaring. Belangrijk is vast te stellen dat het bij een bureaucratische ervaring gaat om een tegenstelling tussen publiek en privaat belang. Niet om een overeenstemming daarvan, zoals bij de democratische ervaring. Laat ik een voorbeeld geven om dat te verduidelijken. Wie een vergunning voor een dakkapel aanvraagt heeft twee mogelijkheden. De gemeente kent de vergunning toe, of de gemeente wijst de vergunning af. Het eerste geval is overeenkomstig het eigenbelang, het tweede overeenkomstig het publiek belang. Het besef dat een afwijzing ook in het eigenbelang kan zijn, omdat het publieke belang er mee gemoeid is, dat je soms je eigenbelang moet opofferen om andere belangen te realiseren, zal wellicht bij sommigen aanwezig zijn, maar zal niet op het moment van afwijzing aan de balie ontstaan. Overigens geldt dat ook voor een toewijzing van de vergunning. Dat is het concrete verschil tussen associaties waar democratische ervaring ontstaat en overheden die de rol van associaties overnemen. De rem op het individualisme in de vorm van een permanente productie van welbegrepen eigenbelang valt weg en heeft het zelfvernietigende mechanisme dat de democratische samenleving eigen is weer vrij spel. De overheid beslist over publieke problemen en deelt het resultaat daarvan mee aan de democratische samenleving. Dat gebeurt in de vorm van wetten en beleid, waar "het publieke belang" zelden expliciet in terug te vinden is.

Kortom, de uitvoering van beleid is van grotere invloed op de democratische vermogen van de samenleving dan de politieke kant, de besluitvorming over beleid. Over het Franse volk tijdens de Franse Revolutie zegt Tocqueville, "By the time their ancient love of freedom reawakened in the hearts of the French, they had already been inoculated with a set of ideas as regards the way the country should be

governed that were not merely hard to reconcile with free institutions but practically ruled them out. They had come to regard the ideal social system as one whose aristocracy consisted exclusively of government officials and in which an all-powerful bureaucracy not only took charge of affairs of State but controlled men's private lives" (AR: 167).

De Fransen vragen zelf om een almachtige centrale overheid, daar waar de Amerikanen de voorkeur geven aan lokale autonomie. Dit resulteert in een, "bureaucratic system with the government by the electorate, the nations as a whole had sovereign rights, while the individual citizen was kept in strict tutelage; the former was expected to display the sagacity of virtues of a free race, the latter to behave like an obedient servant" (Idem).

In die laatste zin schuilt voor mij de kern van L'Ancien Regime, maar bovenal van Tocquevilles denken over de democratische overheid. Het volk is als het gaat om besluitvorming en wetgeving doormiddel van het parlement soeverein. Maar, en dat vindt Tocqueville belangrijker, de individuele Fransman wordt door de centrale en bureaucratische uitvoering van wetten ontdaan van zijn vrijheid en de mogelijkheid om te participeren in publieke problemen die hem of haar direct raken. De soevereine kiezer aan de voorkant van het democratische proces, doet de vrije burger aan de achterkant teniet. Welbegrepen eigenbelang is ver te zoeken. De publieke zaak is het voornaamste slachtoffer. Met name omdat despotisme vooral in de uitvoering ontstaat. De mogelijkheid om despotisme tegen te gaan, heeft de Fransman in ruil voor collectieve soevereiniteit ingeleverd. "In identifying himself with this central state, each can identify himself completely with all others" (Manent 1996: 65). De centrale staat vervangt associaties en neemt daarmee de verantwoordelijkheid voor de publieke zaak op zich. De Fransman kan zich aan zijn eigenbelang overgeven. De staat zorgt voor de ander en komt tussen de Fransen in te staan. Van semblable is geen sprake meer.

Kortom *administratief despotisme* kenmerkt de democratische overheid en monopoliseert het publieke domein en maakt daarmee de democratische samenleving onmogelijk. Daarmee heeft Tocqueville naast het ongebreideld nastreven van eigenbelang dat voortkomt uit individualisme een tweede zelfdestructief en democratisch mechanisme geformuleerd. En daarmee komt hij heel dicht bij het antwoord op de vraag naar nieuwe vormen van despotisme, voor zover het al geen antwoord is.

De bureaucratische ervaring zorgt ervoor dat het publieke domein niet meer van het publiek is. Maar van politici en met name beleidsmakers en uitvoerders, van de bureaucratie. Mensen zullen het “publieke” in beleid ook niet meer als zodanig herkennen. Dat is de kern van de bureaucratische ervaring. Mensen kunnen alleen nog vanuit eigenbelang redeneren waardoor het individualisme nog verder voortschrijdt. Daarmee is de democratische overheid geen rem op het individualisme uitgedrukt als ongebreideld nastreven van eigenbelang, maar een facilitator daarvan.

Immers, concludeerde ik aan het einde van het hoofdstuk over de democratische samenleving niet het volgende, “Thus by charging citizens with the administration of small affairs, much more then by leaving the government of great ones to them, one interests them in the public good and makes them see the need they constantly have for one another in order to produce it” ? (DA: 487). In de “public administration” van alledaagse zaken “he will discover, without anyone showing it to him, the tight bond that here unites a particular interest to the general interest” (Idem). In die ervaring ontstaat de publieke zaak. Nu heeft de overheid juist de “public administration” van alledaagse zaken overgenomen. Daarmee vernietigt de democratische overheid een belangrijke voorwaarde voor de democratische samenleving uitgedrukt als welbegrepen eigenbelang. Kortom, de bureaucratische ervaring maakt de democratische ervaring onmogelijk.

7. Mild despotisme

New despotism. It is in the portrayal of this that resides all the originality and depth of my idea.

Alexis de Tocqueville¹⁰⁸

7.1 Ideaalmodellen

Met Tocqueville beschreef ik in de vorige hoofdstukken de democratische samenleving en de democratische overheid. Een bureaucratische, centrale democratische overheid en een individualistische, egalitaire samenleving. Deels vormen ze het antwoord op mijn tweede onderzoeksvraag naar de aard van het gedachtegoed van Tocqueville. In welke mate brengen ze een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan de huidige praktijk kunnen bestuderen dichterbij, om mijn derde onderzoeksvraag maar eens te parafraseren? Daarop ga ik hieronder in.

Tocquevilles voornaamste analyse-instrument is het ideaalmodel (Aron 1998: 263; Mansfield en Winthrob DA: xxxv). Volgens Lamberti creëert Tocqueville om precies te zijn twee ideaalmodellen: een aristocratisch en een democratisch ideaalmodel (Lamberti 1989: 19, vergelijk Richter 1969: 138). Lamberti schetst ook een overeenkomst met Weber, die ondermeer bekend werd vanwege het gebruik van ideaalmodellen. “For the sake of clarity, Tocqueville ultimately chose to define two pure social states, whose key features he describes. It would not be misleading to borrow a term from Max Weber and call these two pure forms “ideal types” (1989: 25). Ook Richter wijst er op dat Weber gebruik maakt van het onderzoeksinstrument, “the ideal type, the identification of similarities as a first step in causal explanation” waar ook Tocqueville en Montesquieu zich van bedienen (1969: 136). Courpasson en Clegg voegen daar aan toe dat, “ideal types were hypothetical, not a reference to something normatively ideal, but to an ideational type serving as a mental model that can be widely shared and used because analysts agree that it captures some essential features of a phenomenon here-and-now” (2006: 321). Het woord “ideaal” heeft niets te maken met een positief oordeel in de zin van een “ideale” situatie of de mate van wenselijkheid van het model. Ideaal duidt op de zuivere theoretische vorm. Als alle kenmerken van het model in zuivere vorm beschreven zijn, spreken we van een ideaaltypisch model. Wel wijst Van Braam er op dat niet alle kenmerken van een fenomeen in een ideaalmodel terugkomen, maar alleen de meest “wezenlijk geachte”

(1992: 38). Ook stelt hij dat het betreffende model altijd samenhangt met de specifieke maatstaven die de onderzoeker in kwestie hanteert (idem).

Aron legt in zijn bespreking van Weber precies uit wat een ideaalmodel is. "Every ideal type is an organization of intelligible relations within a historical entity or sequence of events. (...) The construction of ideal types is an expression of the attempt, characteristic of all scientific disciplines, to render subject matter intelligible by revealing (or constructing) its internal rationality. Finally, the ideal type is also related to the analytic and partial conception of causality (...); it helps us to understand historical elements or entities, but it is, so to speak, a partial comprehension of a total whole" (1970: 244). Ideaalmodellen zijn rationele beschrijvingen van causale relaties die pogen fenomenen in de context van het bredere geheel te begrijpen. In Tocquevilles geval gaat het om de rol van de democratische samenleving en de democratische overheid in het bredere democratische geheel.

Verder zijn Ideaalmodellen zuiver theoretische en hypothetische constructies in die zin dat ze in de praktijk niet in zuivere vorm zullen voorkomen. Van bepaalde kenmerken in het te bestuderen fenomeen, in dit geval democratie, construeert de onderzoeker een model waarmee de werkelijkheid vergeleken kan worden. De werkelijkheid wijkt dus per definitie af van het model. Maar juist in het registreren van waar model en werkelijkheid verschillen, schuilt de waarde van het ideaalmodel als analytisch instrument. Tocqueville legt zijn methode als volgt uit, "In order to make myself understood, I am constantly obliged to consider extreme states: aristocracy unalloyed with democracy, democracy unalloyed with aristocracy. At times I attribute to one or the other of these two principles effects more far reaching than they generally produce, because in general they do not exist in isolation. The reader must judge for himself how much of what I say is my true opinion and how much is said in order to make myself understood" (als in Lamberti 1989: 25).

Tocqueville abstraheert van de werkelijkheid om zijn punt te maken. Dat is in een notendop zijn wetenschappelijke methode. Het doel van die methode is om een democratisch model te ontwikkelen. Aan John Stuart Mill schrijft hij, "When I was speaking only about the democratic society of the United States, that was readily understandable. If I had spoken about democratic society in France, as it exists today, I would also have been understood. But starting from ideas about American and French society, I meant to depict the general features of democratic societies, for yet there is not a complete model" (December 1840, als in Zunz & Kahan 2002: 213-214).

Daarmee reageert Tocqueville op Mills recensie over deel II van *Democratie en Amerique* waarin de Brit schrijft vooral onder de indruk te zijn van Tocquevilles methode. "The value of this work is less in the conclusions, than in the mode of arriving at them. He has applied to the greatest question in the art and science of government, those principles and methods of philosophizing to which mankind are indebted for all the advances made by modern times in the other branches of the study of nature" (1840: 2). Volgens Pappé is het Tocquevilles toegepaste onderzoeksmethode die Mill later omzet in, "...the theoretical framework of the social sciences" (1964: 234).

En in die methode staat het ideaalmodel centraal. Het gebruik van ideaalmodellen is vooral bruikbaar omdat het vergelijkend onderzoek in tijd en van plaats mogelijk maakt. Dat is noodzakelijk voor het onderhavige onderzoek omdat ik immers zoek naar een mogelijkheid om Tocqueville toe te passen in onze tijd en plaats, in onze context. Tocquevilles theorieën lijken in eerste instantie in grote mate contingent. De fenomenen die hij waarneemt zijn afhankelijk van de omstandigheden in Frankrijk en Amerika. Maar, zoals ik hierboven schreef, is het vooral zijn doel om een model van democratie te ontwikkelen en niet per definitie om de situatie in Frankrijk en Amerika te beschrijven. Die beschrijvingen zijn meer een middel om tot een ideaalmodel van democratie te komen.

Het (re) construeren van het werk van Tocqueville in ideaalmodellen maakt het mogelijk om aan de hand van zijn werk gebeurtenissen in ons tijdsgewricht te bestuderen. Net zoals we nog steeds onze bureaucratie onderzoeken op basis van het model dat Weber ontwikkelde, hoewel nieuwe invloeden, zoals de opkomst van ICT, daarin een steeds grotere rol zijn gaan spelen (zie bijvoorbeeld Zuurmond 1994). In Tocquevilles beschrijving van Frankrijk domineert de staat de samenleving. In Amerika is het andersom. De Amerikaanse samenleving is echter niet te beschrijven zonder te verwijzen naar statelijke instituties als grondwet en verkiezingen van uitvoerders. De Franse overheid is niet te beschrijven zonder elementen van maatschappelijke democratie als gelijkheid, individualisme en apathie. In andere woorden, de democratische overheid en de democratische samenleving zijn niet los van elkaar te zien.

Door Tocquevilles observaties tot ideaalmodellen te smeden, week ik Tocquevilles gedachtegoed los van de Amerikaanse en Franse praktijk en context en het historische karakter er van. Volgens Mansfield en Winthrob maakt het ideaalmodel het mogelijk om van het particuliere en historische naar het algemene en theoretische

te bewegen (DA: xxxv). Dat is een eerste stap die ik moet zetten om Tocquevilles aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen te bestuderen. Vervolgens kan ik zijn algemene theorie, met behulp van het ideaalmodel, tegen de huidige praktijk afzetten. Volgens Weber is het immers de taak van empirisch onderzoek om te kijken in welke mate de werkelijkheid afwijkt van het ideaalmodel. De modellen vormen een lens waarmee we de praktijk kunnen bestuderen. De ideaalmodellen van Tocqueville vormen de eerste stap naar een antwoord op mijn derde onderzoeksvraag naar hoe aan de hand van Tocquevilles gedachtegoed de praktijk te bestuderen.

Terug naar Lamberti's conclusie dat Tocqueville ideaalmodellen construeert van de aristocratische en de democratische samenleving. In de hoofdstukken 5 en 6 formuleerde ik aan de hand van Tocqueville de democratische overheid en de democratische samenleving. Tijdens de beschrijving van de democratische samenleving maakte ik veel gebruik van *Democratie en Amerique*. In dit werk ontwikkelt Tocqueville de these van welbegrepen eigenbelang als noodzakelijke voorwaarde voor de democratische samenleving en de manier waarop dat in Amerikaanse associaties ontstaat. Daarnaast beschreef ik met name aan de hand van *L'Ancien Régime* het ontstaan en de rol van de centrale overheid en beschreef Tocquevilles these van het administratief despotisme. Naast democratie en aristocratie beschrijft Tocqueville mijns inziens ook ideaaltypische modellen van de democratische overheid en de democratische samenleving.

Een ideaaltypische democratische samenleving waarin gelijkheid, individualisme en microsamenlevingen het gebruik van publieke vrijheid, het functioneren van associaties en daardoor het ontstaan van welbegrepen eigenbelang kortom, de democratische ervaring, onmogelijk maken. En een ideaaltypische democratische overheid waarin administratieve centralisering en bureaucratisering leiden tot beheersing, controle, excessieve focus op details, het binnendringen van het privé domein en standaardisering, wat stroperigheid, wanbeleid, verkokering, een moeras van regels en uiteindelijk willekeur tot gevolg heeft, uitgedrukt als bureaucratische ervaring. Binnen de democratische samenleving veroorzaken gelijkheidsdrang en individualisme alleen maar meer gelijkheidsdrang en individualisme. In het geval van de democratische overheid veroorzaken centralisering en bureaucratie alleen maar meer centralisering en bureaucratie. Gelijkheid, individualisme, centralisering en bureaucratie zijn in Tocquevilles ideaalmodellen bij uitstek kenmerken van democratieën.

Democratieën zijn in de praktijk mengvormen van de democratische samenleving en de democratische overheid. Het is dus allereerst de vraag welke kenmerken van de ideaalmodellen van de democratische overheid en de democratische samenleving democratie bepalen. In andere woorden, wat de verbanden tussen gelijkheid, individualisme, centralisering en bureaucratie zijn. In het volgende hoofdstuk leg ik die verbanden.

7.2 Verbanden tussen Tocquevilles ideaalmodellen.

Society offers a vast field in which to document the consequences of legislation and government action

Francois Furet¹⁰⁹

A society of this kind risks public administration of all social activities

Raymond Aron¹¹⁰

The idea of centralization and that of sovereignty of the people were born on the same day

Alex de Tocqueville¹¹¹

Zowel in L'Ancien Régime als in Democratie en Amerique, schetst Tocqueville verbanden tussen de democratische overheid en de democratische samenleving. Zo schrijft hij bijvoorbeeld, "For while the urge to freedom is forever assuming new forms, losing or gaining strength according to the march of events, our love of equality is constant and pursues the object of its desire with a zeal that is obstinate and often blind, ready to make every concession to those who give it satisfaction. Hence the fact that the French Nation is prepared to tolerate in a government that favours and flatters its desire for equality practices and principles that are, in fact, the tools of despotism" (AR: 210). Maatschappelijk gelijkheidsstreven en administratief despotisme zijn twee handen op één buik.

Vóór de Franse revolutie kunnen de aristocraten bij tijd en wijle kritiek leveren op de Koning. Vooral omdat aristocraten onderling verschillende belangen hebben en gezamenlijk andere belangen dan de Koning. Maar wie checkt de uitdijende en centraliserende macht als er geen verschillen zijn en als die macht bovendien uit het uniforme volk voortkomt? Dat is immer precies wat er tijdens de Franse Revolutie gebeurt, of beter gezegd, niet gebeurt. In naam van het volk wordt een almachtige

centrale overheid gecreëerd die de wensen van het volk uitvoert (DA: 92). Tijdens een bespreking van de Amerikaanse constitutie stelt Tocqueville dat twee ontwikkelingen democratische samenlevingen bedreigen. Ten eerste de totale onderwerping (enslavement) van de wetgevende macht aan de kiesgerechtigden, ten tweede de concentratie van alle andere machten in de wetgevende macht (DA: 146).

Daarmee doordrenkt de gelijkheid ook de formele instituties van de macht, die op hun beurt de gelijkheid weer vergroten. Vanzelfsprekend vormen kiesgerechtigden als de uitdrukking van de soevereiniteit van het volk de kern van formele democratieën. Voor een deel verklaart dat ook het succes en de duurzaamheid van democratieën. Het punt dat Tocqueville maakt, is dat er geen instituties of configuraties van instituties bestaan die de voortschrijdende gelijkheid af kunnen remmen. Bovendien jaagt gelijkheid nog immer individualisme aan. Met Tocqueville constateer ik dat er in formele democratieën geen mechanismen, geen buffers bestaan die individualisme af kunnen remmen. Op het feit dat zelfs het parlement die bufferfunctie niet kan vervullen zal ik later dadelijk dieper ingaan (paragraaf 7.3.2).

Gelijkheid voert individualisme in haar kielzog mee. En individualisme isoleert mensen van elkaar. Dat gaat ten koste van het welbegrepen eigenbelang. Welbegrepen eigenbelang kan ontstaan in de associaties die Tocqueville in Amerika waarneemt, maar die associaties zijn eerder uitzondering dan regel. Tocqueville is vrij expliciet over de (on)mogelijkheid van het ontstaan van associaties in democratische tijden. In *L'Ancien Régime* wijst hij op die ontwikkeling net zoals hij in *Democratie en Amerique* doet. "The idea of secondary powers, placed between the sovereign and the subject, naturally presented itself to the imagination of aristocratic peoples because those powers contained within them individuals or families whom birth, enlightenment, and wealth held up as without peer and who seemed destined to command. For contrary reasons, this same idea is naturally absent from the minds of men in centuries of equality" (DA: 640).

Als mensen geen welbegrepen eigenbelang ontwikkelen komen associaties en maatschappelijk geproduceerde publieke goederen niet tot stand. De overheid is de enige die op dat moment aan de vraag naar bijvoorbeeld gezondheidszorg, veiligheid, onderwijs en sociale zekerheid kan voldoen. Hoe minder mensen elkaar vertrouwen, des te groter de rol van de overheid wordt. "Even despots do not deny the merits of freedom; only they wish to keep it for themselves, claiming that no one else is worthy of it. Thus our quarrel is not about the value of freedom *per se*, but stems from the opinion of our fellow men, high or low as the case may be; indeed it is

no exaggeration to say that a man's admiration of absolute governments proportionate to the contempt he feels for those around him" (AR: xv). Als mensen elkaar wantrouwen, moet de overheid optreden als mediator tussen mensen, wil er überhaupt iets als welvaart ontstaan. Een these die Fukuyama verder uitwerkt in *Trust* (1996).

De centrale overheid ontstaat niet in een vacuüm. De egalitaire en individualistische samenleving vraagt ook om een sterke centrale overheid. Daarom zijn het juist democratische samenlevingen die vatbaar zijn voor centralisatie. Zoals eerder gezegd vormt de uniforme massa een machtsbasis zonder precedent. Het volk vormt het beginpunt en het eindpunt van beleid. Daar zit weinig tussen. Juist vanwege die uniformiteit. Dan kunnen er meerdere instituties zijn die diversiteit suggereren, als ze allemaal gefundeerd zijn in dezelfde machtsbasis, zal dat weinig verschil maken. Tirannie van de meerderheid ligt altijd op de loer. Concluderend stel ik dan ook dat gelijkheid, centralisering en individualisme tot gevolg heeft en dat individualisme en centralisering elkaar versterken.

Om dat te doorbreken, speelt Tocqueville nog met de gedachte om een manier te ontwikkelen om associaties artificieel te creëren maar hij geeft die gedachte op omdat associaties moeilijk in stand te houden zijn, als mensen het nut er niet van in zien. En die kans is aanzienlijk als mensen hun naasten niet vertrouwen en als het idee van associaties, waarin mensen zelf tijd en energie moeten stoppen, moet concurreren met een centrale overheid die de zaken ook kan regelen. In zekere zin concurreren associaties en overheden met elkaar om publiek commitment. Een strijd die overheden met gemak winnen. De idee van een centrale macht die op eenvoudige wijze alle burgers op dezelfde manier leidt zet zich hardnekkig vast in het hoofd van de democratische mens. Dat komt ook omdat die mens de voorkeur geeft aan abstracte en overzichtelijke ideeën boven complexiteit en nuance. "In politics, moreover, as in philosophy and religion, the intellect of democratic peoples receives simple and general ideas with delight. Complicated systems repel it, and it is pleased to imagine a great nation in which all of the citizens resemble a single model and are directed by a single power" (DA: 640).

Het feit dat de overheid bij tijd en wijle en soms zelfs permanent slecht functioneert, doet daar weinig aan af. "Most deem that government acts badly; but all think that the government ought to be acting constantly and to take everything in hand" (DA: 642). Dat is het punt waar iedereen het over eens lijkt te zijn. "The unity, ubiquity, and the omnipotence of the social power, the uniformity of its rules, form the salient

feature characterizing all newly born political systems of our day. One finds them at the foundation of the most bizarre utopias. The human mind pursues these images even when it dreams" (Idem). Maar naast de "social power" is er nog een punt waar mensen die aan de vooravond van de moderne democratische tijd staan, het over eens zijn, "...they easily agree on the duties and the rights of sovereignty. All conceive the government in the image of a lone, simple, providential, and creative power" (Idem). De overheid kan en mag niet alleen alles, mensen willen ook dat de overheid alles kan en mag onder de voorwaarde dat die overheid gelijkheid als norm, waarde, en regel maar niet uit het oog verliest.

Na de centrale macht komt uniforme wetgeving op een goede tweede plek op het wensenlijstje van de democratische mens. Uniforme wetgeving vormt de ultieme institutionalisering van het gelijkheidsstreven. Omdat mensen om zich heen zo weinig verschillen zien, zien ze niet in waarom een bepaalde wet wel op de één en niet op de ander van toepassing zal zijn. Voor de wet zijn mensen dan ook allemaal gelijk. De overheid moet gelijke gevallen gelijk behandelen en mensen zien slechts gelijken. De kleinste afwijking ervaren mensen als een groot onrecht (zie ook Unger 2001: 253). Wetgeving die voor iedereen geldt, is in democratische tijden het belangrijkste criterium voor *good government* (DA: 641). Vanzelfsprekend is een dergelijke uniforme wet alleen te ontwikkelen door een macht die alle ingezetenen overziet. En dat is alleen mogelijk op centraal niveau. Zo leidt gelijkheid tot machtsconcentratie. Want democraten mogen dan eisen dat de macht van het volk komt, als die macht eenmaal is afgestaan aan de overheid, is die nagenoeg onbegrensd. Zeker vergeleken met de macht van koningen, tirannen en keizers uit het verleden.

Tegelijkertijd aanbidt diezelfde overheid gelijkheid, aldus Tocqueville. Het is de waarde waarin overheid en samenleving elkaar vinden. Al kan het zijn dat daar, aan de kant van de overheid, vooral pragmatische redenen aan ten grondslag liggen. Gelijkheid als norm is vooral ook werkbaar, "...uniformity spares the examination of an infinity of details with which it would have to occupy itself if it were necessary to make rule for men, instead of making all men pass indiscriminately under the same rule" (DA: 645). Dus de gelijkheid die de samenleving wenst, is precies de gelijkheid die de overheid nodig heeft om wetten te ontwikkelen en uit te voeren. En beleid dat mislukt of niet aanslaat, vergeven mensen diezelfde overheid op den duur, omdat ze uiteindelijk geloven in het idee van een centrale macht die over het publieke waakt. Met individuele politici of politieke partijen kunnen kiezers afrekenen, maar het vertrouwen in een centraal system blijft bestaan. Of zoals Tocqueville het

concluderend stelt, "I think that in democratic centuries that are going to open up, individual independence and local liberties will always be the product of art. Centralisation will be the natural government" (Idem). In Frankrijk ziet hij dat keer op keer, en in Amerika ziet hij er de eerste voortekenen van. Het is dus niet alleen zo dat gelijkheid individualisering en centralisering produceert, centralisering produceert ook gelijkheid middels uniforme wetgeving en door de gelijke samenleving als beleidsobject en beleidsdoel te zien.

De centrale overheid blijft maar groeien volgens Tocqueville. Elster (2009: 51-51) wijst op de bijzondere interpretatie van het prisoners dilemma door Tocqueville ter verklaring hiervan. Het prisoners dilemma houdt het volgende in. Twee mannen die betrokken zijn bij een overval zitten, na hun arrestatie, afzonderlijk in een cel. Aan beiden wordt verteld dat als ze de ander verraden en de ander hen niet, ze vrij worden gelaten. De ander gaat in dat geval tien jaar de gevangenis in. Als ze elkaar verraden gaan ze allebei vijf jaar de gevangenis in en als ze hun mond houden gaan ze allebei één jaar de gevangenis in. Rationeel gezien is elkaar verraden het handigst, terwijl het natuurlijk het beste is (vanuit het perspectief van de gevangene uiteraard) als ze beide niets zeggen. Het gevangenendilemma wordt vaak aangewend om de zwakte van publieke instituties te verklaren. Iedereen heeft behoefte aan die instituties. En die instituties kunnen alleen van de grond komen als iedereen belasting betaalt. Maar iedereen heeft tevens een individueel belang om zo min mogelijk belasting te betalen (idem).

Tocqueville echter, zo laat Elster zien, draait het dilemma om. Iedereen begrijpt dat de overheid niet overal te hulp kan komen. Maar mensen zullen altijd hun best doen om de overheid voor hun specifieke karretje te spannen. "Because so many men take this particular view of so many different objectives at the same time, the sphere of the central power imperceptibly expands in every direction, even though each of them wishes to restrict it" (als in Elster 2009: 52). De overheid hoeft in algemene zin alleen maar te regelen wat relevant vanuit het individuele perspectief is. Omdat individuele perspectieven verschillen, leidt dat tot een ongebreidelde overheidsexpansie.

Publiek?

De uitvoerende, administratieve centrale macht zal ook steeds machtiger worden omdat kennis en ervaring er accumuleren (DA: 648). Terwijl mensen zich steeds meer met zichzelf bezig houden, wordt de democratische overheid alwetend, de democratische samenleving ontwetend. Of in meer recente termen: de overheid heeft het informatiemonopolie op het runnen van het publieke domein. De samenleving

kan daar nooit (meer) aan tippen. Tocqueville spreekt in een voetnoot als het gaat om het aantal professionele ambtenaren dat gelijktijdig met de staat groeit, zelfs over een “staat in een staat” (DA: 652).

De democratische overheid institutionaliseert kortom het publieke domein en dat gaat ten koste van de democratische capaciteit van individu en samenleving uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang. Mensen herkennen het publieke belang in steeds mindere mate. Dat valt Tocqueville met name op als na de verkiezingen in 1848 zich een nieuwe lichter parlementariërs aandient. “All the other members of the Assembly were complete novices, just as if we had stepped straight out of the Ancien Régime; for our centralization had always kept public life limited to the boundaries of the two Chambers, and people who had not been either peers or deputies scarcely knew what an Assembly was” (Rs: 101). De centrale bureaucratische en democratische overheid heeft het publieke leven uit de samenleving verbannen. Het publieke is volledig geïnstitutionaliseerd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amerika en Engeland, zoals Tocqueville het wat origineler formuleert, “I am sure that nine hundred English or American peasants chosen at random would have had much more the look of a great political body” (Idem). Gelijkheid leidt tot individualisme in de democratische samenleving en tot centralisering van de democratische overheid. “The first, and in a way the only, necessary condition for arriving at centralizing public power in a democratic society is to love equality or to make it believed [that one does]. Thus the science of despotism, formerly so complicated, is simplified: it is reduced, so to speak, to a single principle” (DA: 650).

Tocqueville legt dus een expliciet verband tussen de ideaalmodellen van de democratische overheid en de democratische samenleving. Gelijkheid en individualisme als voornaamste kenmerken van de democratische samenleving stimuleren de ontwikkeling van een centrale en bureaucratische overheid. Een centrale, bureaucratische overheid versterkt individualisme en gelijkheid in de democratische samenleving. Kortom, de belangrijkste kenmerken van democratie zijn centralisering, bureaucratie en gelijkheid en individualisme. In relationele en wetenschappelijke termen zijn democratische overheid (centrale bureaucratie) en democratische samenleving (egalitair individualisme) beurtelings de afhankelijke en de onafhankelijke variabele. In beide gevallen delft welbegrepen eigenbelang als fundament van democratie, het onderspit. Dat is Tocquevilles ideaaltypische model van democratie.

Als rem op deze symbiose tussen centralisering, bureaucratisering, individualisme en gelijkheid schetst hij een weldadige democratie die bestaat uit decentrale associaties waarin door de juiste combinatie van publieke en private vrijheid, welbegrepen eigenbelang ontstaat. Het is de vraag hoe functioneel die rem nog is. Vallen centralisering en individualisering überhaupt nog af te remmen?

Schleifer wijst er op dat Tocqueville in aantekeningen die vermoedelijk uit 1833 komen, voor het eerst een verband legt tussen centralisatie, despotisme en individualisme (2000: 194). Een verband tussen de belangrijkste variabelen van de democratische overheid en de democratische samenleving enerzijds en zijn zoektocht naar nieuwe vormen van despotisme anderzijds. Een verband bovendien dat de kern van zijn werk vormt. "In these brief remarks, (probably) dating from 1833, Tocqueville for the first time explicitly wove together three themes that would later become fundamental: centralization, despotism, and *individualism*" (idem). Ook Boesche schets dat verband, zij het op basis van een ander citaat. "Thus men are following two separate roads to servitude; the taste for their own well-being withholds them from taking part in government, and their love of that well-being forces them to closer and closer dependence upon those who govern" (als in Boesche 2008: 159). Mensen weigeren verantwoordelijkheid te nemen voor het besturen van de publieke zaak, maar verlangen wel dat de overheid hen op hun wenken bedient. Een recept voor despotisme en onderworpenheid volgens Tocqueville. Daarmee formuleert Boesche aan de hand van Tocqueville het fundamentele, en voor dit onderzoek zeer relevante dilemma, waar Tocqueville op stuit. Bescherming van het privé-domein, zoals Constant dat voor zich ziet, en het stimuleren van de ontwikkeling van het individu, de wens van Mill, houdt per definitie het simuleren van individualisme in (2008: 156). Er bestaat geen garantie dat de democratische samenleving, noch de democratische overheid gelijktijdig de nadelen van massaal individualisme kan onderdrukken, terwijl het de voordelen stimuleert.

De combinatie van de democratische overheid en democratische samenleving zal dan ook tot een vorm van despotisme leiden, zo veronderstelt Tocqueville. In de volgende paragraaf zal ik die veronderstelling verder uitwerken.

7.3 Mild despotisme

For in a community in which the ties of family, of caste, of class, and craft fraternalities no longer exist, people are far too much disposed to think exclusively of their own-interest, to become self-seekers practicing a narrow individualism and caring nothing for the public good. Far from trying to counteract such tendencies, despotism encourages them, depriving the

governed of any sense of solidarity and interdependence; of good-neighbourly feelings and a desire to further the welfare of the community at large. It immunises them, so to speak, each in his private life and taking advantage of the tendency they already have to keep apart, it estranges them still more. Their feelings towards each other were already growing cold; despotism freezes them

Alexis de Tocqueville¹¹²

Apathy is the most frightening consequence of democratic individualism

Jean Claude Lamberti¹¹³

7.3.1 Alomvattende, bemoederende macht versus afhankelijke geïsoleerde individu

Meerdere malen wees ik op Tocquevilles zoektocht naar despotisme. Alles overziend is het voor Tocqueville uiteindelijk niet zo zeer de vraag of democratische samenlevingen bloot staan aan despotisme, maar welke soort despotisme in democratische samenlevingen zal ontstaan. Daarmee geef ik ook antwoord op de laatste vraag uit de vorige paragraaf. Nee. De remblokken die associaties en welbegrepen eigenbelang zijn, lijken versleten. Op basis van het hierboven geschetste ideaalmodel voorspelt hij de toekomstige richting van democratie en het soort despotisme dat zal gaan ontstaan.

Het gevolg van individualisme is dat de publieke zaak verweesd achterblijft. Mensen houden zich voornamelijk, al dan niet georganiseerd in microsamenlevingen, met het realiseren van eigenbelang bezig. Het publieke belang ligt voor het oprapen. Op dat moment is de kans op despotisme groot. “Despotism, which in nature is fearful, sees the most certain guarantee of its own duration in the isolation of men, and it ordinarily puts all its care into isolating them” (DA: 485).

Individualisme is een goede voedingsbodem voor despotisme en vice versa. Dat is één van de redenen waarom despoten zullen proberen om individualisme en het nastreven van eigenbelang te stimuleren. Het isoleert mensen van elkaar en daarmee van de publieke zaak, “...a despot readily pardons the governed for not loving him, provided that they do not love each other. He does not ask them to aid him in leading the state; it is enough that they do not aspire to lead it themselves. He calls those who aspire to unite their efforts to create common prosperity turbulent and restive spirits, and changing the natural sense of words, he names those who confine themselves narrowly to themselves good citizens” (Idem).

De despoot bewaakt zijn monopolie op de publieke zaak zorgvuldig. Mensen die eigen verantwoordelijkheid nemen en hun eigen leven goed inrichten, zijn modelburgers. Mensen die zich druk maken om de publieke zaak zijn amokmakers. Precies een omgekeerde typering van de weldadige democratie die Tocqueville in New England waarneemt. Uiteindelijk leidt maatschappelijke isolatie tot apathie ten opzichte van het publieke domein, zo veronderstelt Tocqueville, "Equality places men beside one another without a common bond to hold them. Despotism raises barriers between them and separates them. Equality disposes them not to think of those like themselves, and for them despotism makes a sort of public virtue of indifference" (Idem). Gelijkheid leidt door despotisme tot de isolatie van het individu. In het publieke domein maakt betrokkenheid plaats voor onverschilligheid.

De Franse Revolutie mag het volk dan onafhankelijk maken van de Koning, het maakt mensen ook onafhankelijk van elkaar. "The same social movement that had broken his shackles, had isolated his interests, and he could be taken aside to be constrained en corrupted separately" (als in Boesche 156). De Franse Revolutie belooft vrijheid, gelijkheid en broederschap. Het veroorzaakt, als ik Tocqueville volg, angst, egoïsme en onverschilligheid. In de hoofdstukken van het nooit gerealiseerde tweede deel van *L'Ancien Régime*, schrijft Tocqueville over de gevolgen van de Franse Revolutie, "However used to humanity's illogical fickleness we ought to be, it seems permissible to be astonished at seeing such great change in a people's moral disposition: so much egoism after so much devotion, so much indifference after so much passion, so much fear after so much heroism" (AR Vol. II, als in Zunz & Kahan 2002: 330).

Vanzelfsprekend kunnen mensen ook in opstand komen tegen de despoot. Frankrijk heeft dat per slot van rekening meerdere malen mee gemaakt. Dan ontstaat er anarchie. Volgens Tocqueville ontstaat anarchie als mensen elkaar niet kunnen vinden in gezamenlijke instituties en hun eigen korte termijn belangen belangrijker vinden dan het collectieve lange termijn belang. De kans dat despotisme opnieuw ontstaat, dan wel blijft bestaan, acht Tocqueville echter veel waarschijnlijker dan het ontstaan van anarchie (DA: 640). Mensen herkennen anarchie snel en rennen er voor weg omdat het onzekerheid en gevaar veroorzaakt. Dat bedreigt hun eigen belangen, bezittingen en de rust die nodig is om van die bezittingen te genieten. Tocqueville voorspelt dan ook dat grote revoluties schaars zullen zijn in de toekomst (DA: 606-617). Hoe meer de welvaart toeneemt en hoe beter het individuen vergaat, des te minder zij baat zullen hebben bij onrust. Mill deelt Tocquevilles mening getuige een

brief aan de Fransman, "...One of your great general conclusions is exactly that which I have been almost alone in standing up for here, and have not as far as I know made a single disciple-namely, that the real danger in democracy, the real evil to be struggled against...is not anarchy or love of change, but Chinese stagnation and immobility" (als in Pappé 1964: 229). Democratie zal vastlopen en stagneren, dat is het grootste gevaar.

Dat komt ook omdat anarchie zichtbaar is. Mensen kunnen het zien aankomen, het waarnemen. Voor despotisme geldt het omgekeerde. Het ontstaat geleidelijk en in de schaduw van de bureaucratie. Buiten de schijnwerpers van parlement en publieke opinie. Het uit zich in de willekeurige behandeling van individuen en achter voordeuren maar ontrekt zich aan de publieke ruimte. Het ontwikkelt zich langzaam en dringt gestaag en diep het privéleven binnen. Het schuilt in standaardisering en excessieve regelgeving, in verkokering en willekeurige effecten van de uitvoering van beleid. Het ontstaat niet expliciet en in het politieke domein, maar impliciet in de boezem van de uitvoerende macht, in de bureaucratie, in de centralisatie van de administratie. Het voltrekt zich buiten alle formele (parlement) en informele (burgers bekommeren zich niet om de publieke zaak) controle.

Geen controle. Geen balans. Tocquevilles despotisme is onzichtbaar. Er is geen "persoon" in de vorm van een dictator, of een groep leiders. Het despotisme schuilt in het systeem. De despoot is niet als zodanig aan te wijzen of te identificeren.¹¹⁴ Boesche maakt een vergelijking met het anonieme en gezichtsloze despotisme uit Kafka's wereld, "(I)n which everyone –even those of privileged classes – is entangled without anyone consciously contriving the strangling" (2008: 171). Niemand heeft overzicht. Ook de mensen die werkzaam zijn in de centrale administratie kunnen het despotisme niet overzien. Daarom kunnen ze het moeilijk herkennen. Laat staan dat ze de gevolgen van het milde despotisme kunnen overzien. Gevolgen die in zekere zin willekeurig zijn. In die zin dat ze niet bewust bedoeld zijn, maar als gevolg van het complexe systeem ontstaan.

En juist omdat het onzichtbaar is, is het zo belangrijk om het te ontmaskeren, te laten zien hoe het zich ontwikkelt en waar het aan de oppervlakte komt (DA: 640). Schleifer onderscheidt, onder meer op basis van aantekeningen van Tocqueville, vier soorten despotisme, "So at least four major despotisms appeared in Tocquevilles notes, drafts, and manuscripts between 1831 and 1835: legislative omnipotence, tyranny of the majority, administrative (or bureaucratic) despotism, and the rule of a tyrant (especially a military hero)" (2000: 195). Vooral het administratieve

bureaucratische despotisme maakte een goede kans in democratische tijden. Tocqueville vindt deze vorm van despotisme ook zijn belangrijkste ontdekking (DA: liii, voetnoot 67). Hij vreest deze vorm van mild despotisme meer dan *tyranny of the Majority* ontdekt hij na vijf jaar overpeinzingen (DA: 661).¹¹⁵ In het hoofdstuk met de titel, "What Kind of Despotism Democratic Countries have to Fear," (DA: 661-665) zet hij zijn voorspelling en vrees volledig uiteen.

Ten eerste stelt hij dat despotisme in democratische tijden anders zal zijn dan het despotisme dat zich in andere periodes in de geschiedenis heeft voorgedaan. Het despotisme van monarchen en keizers bijvoorbeeld is bewust en op hun eigen bevrediging gericht. Ze hebben veel macht. Die macht gebruiken ze om zelf te profiteren van de welvaart die de samenleving produceert. Op een vaak willekeurige manier misbruikten ze die macht om mensen het recht op goederen of zelfs hun leven te ontfagen. "Their tyranny weighed enormously on some, but it did not extend over many; it applied itself to a few great principal objects and neglected the rest; it was violent but restricted" (DA: 662).

Het democratisch despotisme zal anders zijn. Extensiever en massaler, maar ook milder, "...it would degrade men without tormenting them" (idem). Net zo als omgangsvormen milder worden, zoals ik beschreef, zal ook de soeverein dat worden. De milde despoot verleidt mensen, en jaagt geen angst aan, zoals de klassieke despoot (Boesche 2008: 175). Het zal eerder een schoolmeester zijn dan een tiran, "When I think of the small passions of men of our day, the softness of their mores, the extent of their enlightenment, the purity of their religion, the mildness of their morality, their laborious and steady habits, the restraint that almost all preserve in vice as in virtue, I do not fear that in their chiefs they will find tyrants, but rather schoolmasters (DA: 662). Maar met het woord schoolmeester is hij ook niet helemaal tevreden. Wat hij wil beschrijven is nieuw. Nieuw in de zin dat het nog niet eerder in de wereld is voorgekomen. De "oude woorden" despotisme en tirannie zijn niet voldoende om uit te drukken wat hij bedoelt. "The thing is new, therefore I must try to define it, since I can not name it" (DA: 662).

Dat definiëren doet hij uitgebreid en is wat mij betreft de sleuteltekst uit *Democratie en Amerique* omdat hij zijn vraag naar nieuwe vormen van despotisme beantwoordt. Dat antwoord begint als volgt. "I want to imagine with what new features despotism could be produced in the world: I see an innumerable crowd of like and equal men who resolve on themselves without repose, procuring the small and vulgar pleasures with which they fill their souls. Each of them, withdrawn and apart, is like a stranger

to the destiny of all the others: his children and his particular friends form the whole human species for him; as for dwelling with his fellow citizens, he is beside them, but he does not see them; he touches them and does not feel them; he exists only in himself and for himself alone, and if a family still remains for him, once can at least say that he no longer has a native country" (DA: 663).

Op het niveau van de democratische samenleving ziet hij een massa min of meer gelijke mensen die "onrustig om zich zelf heen draaien" en alleen geïnteresseerd zijn in het nastreven van eigen en aardse behoeften. Iedereen is op zichzelf teruggeworpen en is een vreemde voor elkaar en onbekend met het lot van de ander. Zoals Tocqueville uitdrukt met het begrip microsamenlevingen vormen familie en vrienden zijn of haar enige referentiekader en daarmee "de beschaving." Anderen dan familie en vrienden, merkt de mens niet meer op. De publieke zaak als een zaak van de onbekende ander heeft geen schijn van kans meer. Semblable als weldadig mechanisme heeft afgedaan. Het individu leeft voor zichzelf en voor zichzelf alleen en voelt zich niet meer verwant met de natie als gemeenschap van inwoners. Een democratische samenleving in de letterlijke en sociaal-culturele zin van het woord bestaat niet meer.

"Above these an immense tutelary power is elevated, which alone takes charge of assuring their enjoyments and watching over their fate. It is absolute, detailed, regular, far-seeing, and mild. It would resemble parental power if, like that, it had for its object to prepare men for manhood; but on the contrary, it seeks only to keep them fixed irrevocably in childhood; it likes citizens to enjoy themselves provided that they think only of enjoying themselves. It willingly works for their happiness; but it wants to be the unique agent and the sole arbiter of that; it provides for their security, foresees and secures their needs, facilitates their pleasures, conducts their principal affairs, directs their industry, regulates their estates, divides their inheritances, can it not take away from them entirely the trouble of thinking and the pain of living?" (DA: 663).

Boven de groep geïsoleerde individuen verrijst een immense en belerende macht die persoonlijke genoegens garandeert en waakt over het lot van het individu. De macht is absoluut, in de zin dat het de enige macht is. Daarnaast treedt de macht in alle details en is ordentelijk,¹¹⁶ ordelijk, alles overziend en mild. Tocqueville is geneigd het te vergelijken met de macht van een ouder over een kind en de macht te betitelen als paternalistisch, of bemoederend, ware het niet dat het absoluut niet van plan is om het individu op te voeden tot burger. Sterker nog, het ziet het liefst dat

individueen blijven zoals ze zijn. Dat individu mag zijn eigen belangen behartigen, behoeften bevredigen en genieten, zolang het zich daar alleen mee bezig houdt. De macht die Tocqueville beschrijft, zal wel zijn best doen om het genot van het individu te faciliteren en zijn of haar belangen te behartigen, zolang hij maar de enige is die dat doet en tevens mag bepalen wat genot en belangen zijn en zouden moeten zijn. Samengevat voorziet de macht in veiligheid, houdt over- en toezicht, voorziet in behoeften, faciliteert geneugten en genot, regelt tevens belangrijke zaken, verschaft banen inkomen en werk, regelt landgoederen en managet bezittingen en verdeelt erfenissen. “Kan het niet ook de pijn van het leven zelve af nemen?”, vraagt Tocqueville zich even retorisch en verbeterd als vertwijfeld af.

Het belangrijkste effect van de combinatie van een individualistische en apathische samenleving en een almachtige, centrale en bureaucratische overheid, drukt Tocqueville uit als het verlies van de vrijheid, “So it is that every day it renders the employment of free will less useful and more rare; it confines the action of the will in a smaller space and little by little steals the very use of free will from each citizen. Equality has prepared men for all these things: it has disposed them to tolerate them and often even to regard them as a benefit” (DA: 663). Mensen merken niet eens op dat ze participatie in de publieke zaak en het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen hebben ingeruild voor onderworpenheid. Sterker nog, ze zien alleen maar voordelen in de situatie. Zelf hoeven ze zich immers niet meer bezig te houden met publieke problemen. Iemand anders neemt daar de verantwoordelijkheid voor. En dat levert tijd en energie op die ze nu aan hun individuele belangen en voorkeuren kunnen besteden.

Zo kneedt de staat ieder individu naar eigen believen en daarmee het collectief, “...it covers its surface with a network of small, complicated, painstaking uniform rules through which the most original minds and the most vigorous souls cannot clear a way to surpass the crowd; it does not break wills, but it softens them, bends them, and directs them; it rarely forces one to act, but it constantly opposes itself to one’s acting; it does not destroy, it prevents things from being born; it does not tyrannize, it hinders, compromises, enervates, extinguishes, dazes, and finally reduces each nation to being nothing more than a herd of timid and industrious animals of which the government is the shepherd” (DA: 663).

Democratische tijden zullen uitmonden in een overheid die de samenleving in een web van regelgeving spint. Een web van gedetailleerde, complexe, grondige en eenduidige regels om precies te zijn. Een web van regels bovendien waar geen

doorkomen meer aan is. Ook niet voor de meest talentvolle, krachtige en creatieve mensen. Het web is al omvattend en allesbeheersend. De overheid breekt de mens niet, zoals tirannen dat doen, maar het zwakt mensen af, het buigt en stuurt wensen en verlangens. Het zet niet aan tot actie, maar voorkomt het wel. Het vernietigt niets, maar voorkomt dat dingen ontstaan. Het tiranniseert niet expliciet, maar zit impliciet in de weg. Het regeert door compromis en neutraliseert vitaliteit in het beste geval en laat publieke passie verdorren in het slechtste. Het werpt rookgordijnen op en reduceert uiteindelijk iedere samenleving tot een kudde van passieve volgelingen waar het als een herder over waakt. De samenleving vervalt in een geregleerde, milde en vreedzame onderworpenheid.

Kortom, de overheid gaat in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor publieke problemen op zich nemen, zodat mensen zich daar niet meer druk om hoeven te maken. De overheid is de enige permanente en permanent zichtbare vertegenwoordiger van het publieke belang (DA: 643). En dus zullen mensen publieke problemen niet met zichzelf, maar met de overheid associëren. Het feit dat mensen vooral bezig zijn met het behartigen van privébelangen, zoals werk en inkomen draagt er alleen maar toe bij dat de staat machtiger wordt. Immers mensen hebben steeds minder tijd om zich met de publieke zaak te bemoeien. De gemiddelde mens wil rust en tijd om zich op zijn of haar eigen leven te storten. Dat is al lastig genoeg. Als er dan problemen ontstaan die mensen zelf niet kunnen oplossen, ziekte bijvoorbeeld, of werkeloosheid, dan zullen ze zich al snel naar de overheid keren voor hulp. Immers, andere mensen zijn gelijken, en de kans dat zij wel een oplossing hebben is niet aanzienlijk. "In this extremity, he naturally turns his regard to the immense being that rises alone in the midst of universal debasement. His needs and above all his desires constantly lead him back toward it, and in the end he views it as the unique and necessary support for individuals weakness" (DA: 644).

Zie daar Tocquevilles definitie van het nieuwe soort despotisme waar hij de kiem van ziet ontspruiten en voorspelt dat democratieën erin zullen ontaarden. Ik zal de term mild-despotisme gebruiken om naar het bovenstaande te verwijzen, zonder de hele tekst te hoeven herhalen.

7.3.2 Volksvertegenwoordiging

I shall show (...) how the so-called "sovereignty of the people" came to be based on the votes of an electorate that was neither given adequate information nor an opportunity of getting together and deciding on one policy rather than another; and how the much vaunted "free-

vote" in matters of taxation came to signify no more than the meaningless assent of assemblies tamed to servility and silence

Alexis de Tocqueville¹¹⁷

Al eerder besprak ik Tocquevilles observatie dat formele democratische instituties geen grip krijgen op het milde despotisme. Zoals hieronder zal blijken, versterken democratische instituties het milde despotisme zelfs. Dat geldt bij uitstek voor volksvertegenwoordigingen. Ik zou kunnen tegenwerpen dat Tocqueville wel heel hard van stapel loopt en dat er bijvoorbeeld verkiezingen zijn aan de hand waarvan kiezers de milde despoot kunnen afzetten, of op zijn minst kunnen bijsturen. Dat er politieke partijen zijn die maatschappelijke waarden uitdrukken, en waarin mensen kunnen participeren. Dat juist de volksvertegenwoordiging de noodzakelijke buffer tussen de almachtige staat en het afhankelijke individu is. Tocqueville heeft daar weinig vertrouwen in. Voornamelijk omdat mild despotisme prima te combineren valt met de instituties waarin we vrijheid uitdrukken, zoals het parlement, en het zich onzichtbaar en in de "schaduw van de soevereiniteit van het volk" ontwikkelt (DA: 664). Bovendien, mensen, kiezers, die zo weinig ervaring met het publieke domein hebben, herkennen het mild-despotische karakter van de despoot waarschijnlijk niet eens. Ze zien zijn handelen zelfs als weldadig. Sterker nog, verkiezingen helpen de milde despoot steviger in het zadel omdat mensen de milde despoot zelf kiezen. Door verkiezingen hebben kiezers de illusie dat ze de milde despoot als het ware zelf aan de ketting houden (DA: 664). Kiezers hebben het idee dat ze de macht hebben. Dat is de belangrijkste functie van verkiezingen. Een puur symbolische functie wel te verstaan.

Tocqueville zou dan vermoedelijk ook niet meegaan in de trend om verkiezingen "het feest der democratie" te noemen. Tijdens verkiezingen verlaten mensen hun afhankelijke positie tijdelijk om een nieuwe of dezelfde meester aan te wijzen, om vervolgens weer in dezelfde afhankelijke positie terug te keren (DA: 664). Maar dat is veel te weinig om de democratische samenleving nieuw leven in te blazen, "In vain will you charge these same citizens, whom you have rendered so dependent on the central power, with choosing the representatives of this power from time to time; that use of their free will, so important but so brief and so rare, will not prevent them from losing little by little the faculty of thinking, feeling, and acting by themselves, and thus from gradually falling below the level of humanity" (DA: 665). In een brief aan Beaumont gebruikt Tocqueville de veelzeggende term "theatrical representation" (als in Boesche 2008: 171). Een prachtige term volgens Boesche omdat

het duidt op een proces dat onderworpenheid creëert terwijl het vrijheid suggereert (idem).

Dit is een belangrijk punt. Tocqueville stelt hier immers min of meer dat ook *representatie* niet voldoende is om mild despotisme te stoppen. Daarmee haakt hij in op een klassiek debat in de democratietheorie. Mansfield en Winthrob (DA: xvii) leggen dat uit aan de hand van het verschil tussen Madison en Tocqueville. Madison maakt een onderscheid tussen een republiek en een democratie. In zijn ogen is democratie wat wij nu directe democratie zouden noemen. Mensen participeren direct in het bestuur van het land of de stad. Net als in de Griekse oudheid. De republiek van Madison is wat wij nu representatieve democratie noemen. Gekozen volksvertegenwoordigers verfijnen de mening van hun kiezers en houden directe democratie, en daarmee het volk, op afstand. Volksvertegenwoordigers kunnen op deze manier verstandige afwegingen maken. Tocqueville noemt de situatie in Amerika echter geregeld een “democratische republiek”, “thus spanning and overriding the distinction that Madison was at pains to establish. A modern republic, Tocqueville means to say, cannot help being a democracy, and a modern democracy necessarily has a hard task in getting equal citizens to accept authority without feeling they have been subjected and degraded” (DA: xvii). Hoe je democratie ook institutioneel invult, gelijkheid, individualisme en centralisering zullen altijd hun weg vinden. De moderne uitvinding van de volksvertegenwoordiging kan die ontwikkeling niet tegen gaan.

In 1847, als hijzelf volksvertegenwoordiger is, maakt Tocqueville zich in zijn persoonlijke aantekeningen druk om de invloed van de middenklasse op de volksvertegenwoordiging. Met name omdat het parlement steeds irrelevanter wordt in de ogen van het volk. Mensen klagen over de irrelevantie van de onderwerpen die het parlement behandelt, en het gebrek aan doorzettingsmacht bij politieke partijen (als in Zunz & Kahan 2002: 221). Of die kritiek nu terecht is of niet, Tocqueville signaleert in ieder geval een sterk afnemende interesse aan de kant van het volk in hetgeen zich in het parlement afspeelt. Het land lijkt verdeeld in twee ongelijke delen, “A tiny portion of the population which acts and speaks in the Chambers, a huge population that looks at this very small number of actors without really understanding the meaning of the play and without attaching any real significance to the different incidents of the parliamentary drama” (idem).

Dat komt vooral omdat coalitie en oppositie uiteindelijk niet veel verschillen. Aan de oppervlakte en in debatten lijkt het of er een wereld van verschil bestaat tussen de

verschillende partijen. Maar uiteindelijk nemen ze hetzelfde soort maatregelen. Hoewel vanuit een andere doelstelling, het beleid blijft hetzelfde. Volgens Tocqueville is dat de voornaamste oorzaak voor de onverschilligheid aan de kant van het volk. In 't Veld constateert hetzelfde over de volksvertegenwoordiging in onze tijd. Met name het verdwijnen van ideologieën is daar debet aan. "Vanwege het verdwijnen van overheersende en consistente politieke ideologieën zijn politieke partijen begonnen zich te gedragen als economische actoren die streven naar een maximaal aantal stemmen bij de eerstvolgende verkiezingen. Ze beantwoorden daarom aan de economische theorie die handelt over de keuze van een optimale vestigingsplaats. Vraag waar twee ijsverkopers op een oneindig groot strand met een homogeen gespreide populatie het beste kunnen gaan staan: de theorie leert ons het antwoord, pal naast elkaar. Politieke partijen kiezen daarom een programmatische positie vlakbij die van de andere voorname partijen" (2007: 18). Ideologieën zijn, of beter gezegd, waren, dus uitermate van belang. "Politieke ideologieën maakten een helder en geïntegreerd perspectief voor handelen mogelijk. Ik definieer ideologie als een waardepatroon dat ten eerste coherent is en ten tweede zo geformuleerd is dat het als programma ten grondslag kan liggen aan handelen. Politieke partijen ontwikkelden zich geleidelijk tot de belangrijkste instituties om beleid te ontwikkelen met als doel om te kunnen gaan met de maatschappelijke dynamiek. Deze maatschappelijke dynamiek vroeg keer op keer om nieuw beleid. Nieuw beleid ontstond door binnen de partijen nieuwe standpunten te ontwikkelen op basis van een stevige ideologische grondslag. Kiezers werden in staat gesteld om een stem uit te brengen op basis van hun ideologische voorkeuren waarin politieke partijen lijsten opstellen met kandidaten die de standpunten van de partijen representeren" (2007: 24).

Ankersmit gaat in *Aesthetic Politics* (1996) dieper in op het fenomeen representatie. Hij begint met de stelling dat democratie verschilt van bijvoorbeeld aristocratie, monarchie en de afgeleide vormen daarvan. Met name omdat in die regimes "ruler" en de "ruled" niet identiek zijn (1996: 345). Dat is in een democratie wel het geval. In vergelijking met andere regimes houdt democratie "self-government" in. Ankersmit constateert een zekere contradictie in, "a political entity democratically governing itself" (idem). Het roept de fundamentele vraag op hoe mensen zich tot elkaar, maar vooral tot zichzelf verhouden. In het antwoord op die vraag spelen ideologieën een belangrijke rol. Ook Ankersmit wijst echter op de teloorgang van ideologieën in moderne democratieën. Ideologie was bij uitstek een manier voor mensen om in relatie tot jezelf, de ander en de overheid te staan. Ideologieën creëerden een noodzakelijke verbinding tussen mensen onderling enerzijds en mensen en de

overheid anderzijds. Nu ideologieën zijn verdwenen typeert Ankersmit de relatie tussen “the state” en “the citizen” als “living apart together” (1996: 352). Door het verdwijnen van ideologieën trekken overheid en samenleving zich terug in hun eigen wereld, “and any contact between the two could now only be perceived as pointless, a time-, energy-, and especially money-consuming nuisance” (idem).

Ankersmit wijst er op dat ideologieën ook in Tocquevilles tijd steeds minder een rol gaan spelen. (1996: 353). Dat komt omdat mensen door de verschillende revoluties steeds meer gelijk zijn geworden. En de politiek kan niet anders dan zijn oren naar die massa laten hangen om politieke marginalisering te voorkomen. Verschillen van inzicht worden geveinsd en aangezet. In feite wil iedere partij de middenklasse behagen. Dat levert immers stemmen op. Een geëgaliseerde samenleving kortom, levert een geëgaliseerde politiek op. In die zin is het ook vreemd van de kiezer om het parlement irrelevantie te verwijten. Immers, de vertegenwoordiging weerspiegelt de samenleving. Maar dat kwartje valt niet. Gebrekkige politieke educatie is daar debet aan aldus Tocqueville (als in Zunz & Kahan 2002: 221).

Tegelijkertijd dringen eigenbelang en individualisme de vertegenwoordiging binnen. Ankersmit wijst op de manier waarop Tocqueville de politieke situatie onder Louis Philippe beschrijft. Vertegenwoordigers en “the relevant political classes” hadden elkaar gevonden in een mentaliteit van zelfverrijking. Ideologische verschillen deden er niet meer toe. Het was in ieders belang om allemaal rijker te worden. Daarmee weerspiegelt de volksvertegenwoordiging de individualistische en materialistische mentaliteit van de kiezer (1996: 353) ten koste van het publieke belang en het oplossen van publieke problemen.

Ankersmit concludeert dat het verdwijnen van ideologieën aldus leidt tot een gelijktijdige vergroting en verkleining van de afstand tussen kiezer en gekozene. Ideologieën bieden geen houvast meer voor kiezer en gekozene. Het vergroot de afstand. Het immer aanwezige eigenbelang biedt echter een nieuw concreet en duidelijk handvat waar kiezer en gekozene elkaar kunnen vinden. In een tijd waarin duidelijkheid en eenvoudigheid in het openbaar bestuur kernwaarden zijn, wint het eigenbelang als politiek scharnierpunt tussen overheid en samenleving het eenvoudig van het moeilijker te ontwaren, te definiëren, te verdedigen en te behartigen publieke belang. Het feit dat minister van Financiën Bos de particuliere spaarders van Icesave meteen uit de brand hielp, terwijl overheden die publiek geld verloren aan de IJslandse bank hun geld zelf maar moesten terug zien te krijgen, is

daar een mooi voorbeeld van. Privaat geld gaat voor publiek geld. Beter kan ik het niet illustreren.

Aan de andere kant levert de gelijktijdige vergroting en verkleining van de afstand tussen kiezer en gekozene die Ankersmit schets ook turbulentie op. Kiezers zoeken die partij die hun eigen belangen het beste vertegenwoordigt. Welke partij dat is kan van tijd tot tijd verschillen. Kiezers gaan “zweven” zoals dat heet. Maar vertegenwoordigers zweven net zo goed. Al noemen ze dat zelf “draaien,” sinds Balkende dat zijn toenmalige opponent en huidige coalitiegenoot Bos in een cruciaal verkiezingsdebat verweet. Vaak leidt dat tot politieke besluiteloosheid, zoals Ankersmit uitlegt. Politici, “no longer know in what relationship they stand to the electorate; they become ready to respond to all kinds of accidental impulses and abandon all long-term policy to the requirements of short-term policy goals” (1996: 354). En dat is, “Just as dangerous as leaving the flight control of a large international airport to a class of schoolchildren” (idem). Met name omdat ze niet alleen de samenleving vertegenwoordigen, maar tevens een overheid aansturen waarbij Hobbes Leviathan een dwerg is (1996: 255). Het leidt er toe dat de scheiding tussen publiek en privaat belang geen relevante categorie meer is. Het publieke belang zal immers niet altijd op korte termijn overeenstemmen met private belangen. De opofferingsgezindheid die Tocqueville in het welbegrepen eigenbelang van de Amerikanen waarnam bestaat niet meer. Politieke partijen die op lange termijn publiek belang willen creëren in plaats van het op korte termijn bevredigen van het eigenbelang van de kiezers lopen het risico om politiek gemarginaliseerd te worden en hun invloed op het handelen van de overheid te verliezen.

Waar de volksvertegenwoordiging een doorgeefluik wordt van het eigenbelang van de kiezer richting publieke dienstverlening, bestaat geen mechanisme meer om de overheid als hoeder van de publieke zaak en publieke belangen te laten fungeren. Daarmee is het parlement als uitdrukking van de soevereiniteit van het volk wellicht functioneel voor het behartigen van de korte termijn belangen van de kiezer, maar niet als uitdrukking van het welbegrepen eigenbelang en de publieke zaak die per definitie op lange termijn tot stand moet komen. Vertegenwoordigers zijn daarmee individuele belangenbehartigers geworden, in plaats van een noodzakelijke check op de totstandkoming van publieke oplossingen voor publiek problemen. Opnieuw vergelijkt In’t Veld politici met marketeers op een kiezersmarkt, “En een marketeer stelt zich afhankelijk op van wat een ander vindt. Alles is daaraan ondergeschikt gemaakt. Een marketeer laat de oren naar de kiezer hangen. En omdat die kiezer uitermate volatiel is, zwabbert en draait de politiek.”¹¹⁸ De kiezer als klant en politicus als marketeer. Net als op “echte” markten werkt ook de politieke markt

alleen als mensen hun individuele voorkeuren benadrukken. Dan ontstaat er evenwicht tussen vraag en aanbod. Een privaat evenwicht weliswaar in plaats van een publiek evenwicht.

Boesche wijst ons in dit kader op het verschil dat Tocqueville maakt tussen “great and little political parties” (2008: 172-173). “Grootse” politieke partijen houden zich bezig met vragen van publiek belang. Met fundamentele vragen “and the fundamental values upon which a culture rests” (idem). Volgens Tocqueville houden deze partijen zich bezig met, “ideas and not with men, those parties generally have nobler traits, more generous passions, more real convictions” (als in Boesche 2008: 172). Ze houden zich bezig met morele vraagstukken en principes. Kleine partijen daarentegen houden zich bezig met geruzie over, “petty day-to-day material interests” (idem). Hun “selfishness” wordt duidelijk in hun acties en de plannen die ze voorstellen. Tocqueville ziet in de vertegenwoordiging van individualisme en middelmatigheid door de kleine partijen, de grootste bedreiging van de democratie. Juist omdat ze individualisme het publieke domein binnen brengen. Daarmee brengen ze de komst van mild despotisme dichterbij. Voornamelijk omdat ze, in Boesches woorden, de “stupified en depoliticised subjects,” op hun wenken bedienen (2008: 176). Door de introductie van consumentisme in de politiek, depolitiseren politieke partijen de kiezer. Die kiezer maakt op een dergelijk moment geen deelgenoot meer uit van politieke afweging tussen private en publieke belangen. En zal ook steeds minder bereid zijn om overeenkomstig het publieke belang zijn stem uit te brengen.

Het gevolg is dat vertegenwoordigers niet worden gekozen op basis van hun expertise of kunde, maar om de mate waarin ze het individuele belang van de kiezer behartigen. Met verbazing constateert Tocqueville reeds hoe de Amerikanen bij tijd en wijle niet kiezen voor de in zijn ogen meest “capabele” vertegenwoordiger zoals in het geval van Davy Crockett. In zijn aantekeningen schrijft Tocqueville over deze volksvertegenwoordiger, “Two years ago the inhabitants of the district of which Memphis is the capital sent to the House of representatives of Congress an individual called Davy Crockett, who had received no education, could read only with difficulty, had no property, no fixed dwelling, but spent his time hunting, selling his game for a living, and spending his whole life in the woods. His competitor, who failed, was a fairly rich and able man” (als in Zunz & Kahan 2002: 59).

Pappé vat het probleem in een bespreking van de intellectuele relatie tussen Tocqueville en de familie Mill (zowel vader en zoon) goed samen. Het parlement zou

een check moeten zijn op de dominantie van individuele belangen, die vernietigend is voor de publieke zaak (1964: 226). Maar dat is niet het geval. Dat kiezers hun individuele voorkeur uiten, is één ding, maar dat die individuele voorkeuren niet door de “check” van het parlement in “balans” wordt gebracht met het publieke belang is het grootste probleem en de grootste uitdaging van representatieve democratieën.

Het feit dat de verkiezingen in moderne democratische samenlevingen nog de enige mogelijkheid zijn democratie “te ervaren”, maakt de bovenstaande analyse des te pregnanter. De democratische ervaring die mensen opdoen tijdens de verkiezingen heeft weinig, zeg maar gerust niets, meer te maken met de democratische ervaring die ik op basis van Tocqueville aan het einde van hoofdstuk 5 over de democratische samenleving formuleerde. Tocqueville voorspelt tevens dat mensen in de toekomst het “grootse, unieke privilege” van het stemrecht niet meer aankunnen. Hij constateert een merkwaardige paradox. Waar overheden in toenemende mate mensen op detailniveau niet meer vertrouwen in het inrichten van hun eigen leven, vertrouwen ze diezelfde mensen wel om de grootste en belangrijkste keuze te maken die binnen democratieën mogelijk is: het kiezen van de politieke leiders van het land. Ze mogen de soeverein kiezen waar ze zich vervolgens aan onderwerpen. Ze zijn kortom “more than kings and less than men” (DA: 665). Het is ook moeilijk voor te stellen dat mensen die gewend zijn dat alles voor ze geregeld wordt, een leider kiezen die vrijheid en eigen verantwoordelijkheid hoog in het vaandel heeft.

Kiezers en gekozenen klonteren samen rond eigen belangen en private problemen. In die zin is er ook helemaal geen sprake van een kloof. Het probleem is eerder dat die kloof veel te klein is. Het nastreven van eigenbelang van de kiezer en het vertegenwoordigen van dat eigenbelang door de gekozene heeft die kloof volledig gedicht. En die kloof is nuttig voor zover het publieke belang die kloof slaat, zo concludeer ik aan de hand van Ankersmit (1996). Immers, dat er een excessieve focus op private problemen bestaat, wil niet zeggen dat er geen publieke problemen en belangen meer bestaan. Dat het gemeentebestuur van de gemeente Den Bosch aangezet door de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad excuses maakt aan mensen die staan te applaudisseren bij een afgebrande toekomstige verslaafdenopvang, zoals ik eerder schreef, illustreert dit punt. Immers het lost het publieke probleem van de vestigingen van een opvang voor verslaafden niet op. Wel wordt het belang van de mensen die het centrum in ieder geval niet in *hun* buurt willen hebben behartigd. In andere woorden, de term “kloof” suggereert een fysieke afstand tussen kiezer en gekozene. Maar wie een onderscheid maakt tussen publieke en private belangen en problemen, ziet dat er helemaal geen afstand bestaat tussen

kiezer en gekozene. Het eigenbelang en de representatie daarvan staan centraal in de relatie tussen gerepresenteerde en representant. Kamerleden proberen het eigenbelang van de kiezers zo natuurgetrouw mogelijk, zo “mimetisch” mogelijk, in de woorden van Ankersmit, af te spiegelen. Van een esthetische politiek, waar Ankersmit voor pleit en waarin de representant het eigenbelang interpreteert en uitdrukt in zijn of haar opvatting van het publieke belang, is geen sprake. Oftewel, de representatieve kant van de democratische overheid heeft zich zover ontwikkeld dat het steeds moeilijker wordt om oplossingen te genereren voor publieke problemen. Tocqueville vermoedt dan ook niet dat de volksvertegenwoordiging de milde despoot, die een bedreiging vormt voor de publieke zaak, een halt toe zal roepen. In tegendeel. Het milde despotisme en de volksvertegenwoordiging zijn in het behartigen van eigen belang verbonden.

7.3.3 Mild despotisme als hypothese

Tocqueville heeft kortom weinig vertrouwen in het parlement als het gaat om het tot stand komen van publieke oplossingen voor publieke problemen. De volksvertegenwoordigers lijken gegijzeld te zijn door de dominantie van het eigenbelang in de samenleving. Maar dat is niet het belangrijkste. Het parlement remt de komst van mild despotisme niet af, maar het despotisme zelf ontstaat niet aan de politieke besluitvormingskant, maar in het uitvoerende systeem van de democratische overheid.

Tocqueville richt zijn pijlen ook meer op de uitvoerende “achterkant” van de democratische overheid in plaats van de wetgevende en besluitvormende voorkant. Het administratieve apparaat is zijn object van onderzoek. Uiteindelijk gelooft Tocqueville wel dat in een representatieve democratie de volksvertegenwoordiging de samenleving kan behoeden voor overheidsinterventies in grote kwesties, maar de interventies op detailniveau en binnen het privé domein zullen niet te stoppen zijn. En die gedetailleerde interventies ontstaan in de uitvoering van beleid. Dat komt met name omdat die tot stand komen in het bureaucratische systeem. Ver buiten het gezichtsveld van de vertegenwoordiging.

Dat neemt niet weg dat gedetailleerde interventies veel schadelijker zijn dan het regelen van grote vraagstukken door de overheid. Een volksvertegenwoordiging kan de milde despoot enigszins afremmen, maar de milde despoot nooit verwijderen. “I see very well in this matter one preserves individual intervention in the most important affairs; but one does not suppress it any less in small and particular ones. One forgets that it is above all in details that it is dangerous to enslave men. For my part I would be brought to believe freedom less necessary in great things than in

lesser ones if I thought that the one could ever be assured of the one without possessing the other" (DA: 664-665). En daar schuilt precies de kracht van de milde despoot. En plein public worden grote publieke debatten aangezwengeld, maar in de kromten van de samenleving, buiten het publieke domein, intervineert de despoot tot in de kleinste details. En dat is juist de plek waar welbegrepen eigenbelang ontstaat of wordt gesmoord. Het laatste is het geval.

De democratie die de autonome burger als fundament beschouwt, vernietigt burgerschap uiteindelijk. Of, zoals Schleifer Tocqueville samenvat, "(T)he independent and morally responsible individual. Tocqueville envisioned an eternal tension between the individual and the society as a whole and wondered especially how *democratie* would affect that tension. Could the dignity, strength, and self-esteem of the individual be preserved in democratic times? Or would a psychology of insignificance, helplessness, and isolation triumph? (2000: 290). Het laatste is het geval, zo verwacht Tocqueville. Mansfield en Winthrop concluderen dan ook, "Thus the daily life of a democratic society is, paradoxically, antithetical to the capability and strength of individuals that democracy presupposes (...) Although the *principle* of the sovereignty of the people is intended to establish and justify self-government by individuals who "associate" for common purposes, in *practice*, it makes a new mild despotism seem desirable" (DA: lxix).

Natuurlijk formuleert Tocqueville de rem op het milde despotisme in de vorm van associaties waarin welbegrepen eigenbelang ontstaat en waarin participerende burgers de staat op afstand houden. Maar dat is precies wat de milde despoot onmogelijk maakt. Politieke partijen, verkiezingen, checks en balances, de grondwet en andere min of meer formele democratische instituties kunnen dat proces niet keren, zolang het publiek apathisch blijft. "The form of tyranny sometimes described as "democratic despotism" (...) was championed by the economists well before the revolution. They were for abolishing all hierarchies, all class distinctions, all differences of rank, and the nation was to be composed of individuals almost exactly alike and unconditionally equal. In this indiscriminating mass was to reside, theoretically, the sovereign power; yet it was to be carefully deprived of any means of controlling or even supervising activities of its own government (AR: 163). Over de overheid zegt Tocqueville in dit kader, "*De jure* it was a subordinate agent; *de facto*, a master" (Idem).

Het milde despotisme staat eigenlijk los van welke politieke leider dan ook. Zoals Tocqueville al eerder constateert, kan de politieke leiding verschillen, de bureaucratie

blijft overeind. Wellicht fundeert hij daarom zijn hypothese van het milde despotisme vooral ook op het bureaucratische, in plaats van op het politieke systeem. Het is juist in de bureaucratie dat hij de kern van het milde despotisme zoekt. Er is een stevige relatie gesmeed tussen de soevereiniteit van het volk en de milde despoot. Mensen vertrouwen er blind op dat de milde despoot de individuele en politieke vrijheid garandeert omdat die despoot verkozen is en niet zichzelf op de troon zet.

Tocqueville lijkt niet onder de indruk te zijn van woorden en kijkt vooral naar het effect van de praktische daden van de milde despoot, van het beleid dat de milde despoot ontwikkelt en uitvoert bijvoorbeeld. De immer ijverige Schleifer vindt in het originele manuscript van het tweede deel van *Democratie en Amerique* een los blaadje met de volgende opmerking van Tocqueville, "Show clearly that the administrative despotism which I am talking about is independent of representative, liberal, or revolutionary institutions, in a word of political power; whether the political world is led by an absolute king, by one or several assemblies, whether it is contested in the name of liberty or of order, whether it even falls into anarchy, whether it grows weaker and splits apart, the action of the administrative power will be neither less restrained, nor less strong, nor less overwhelming. It is a true distinction. . . . The man or the power [?] which puts the administrative machine in motion can change without the machine changing" (2000: 229).

Dat werpt een heel ander licht op de klassieke bestuurskundige scheiding tussen politiek en bestuur. Wat het politieke regime ook is, en of er nu sprake is van politieke onrust of niet, het administratieve en milde despotisme schrijdt rustig voort met het accumuleren van macht en het onderwerpen van de natie, aldus Schleifer (2000: 229). Het belang van die constatering van Tocqueville kan moeilijk overschat worden. Zeker in het licht van zijn zoektocht naar nieuwe vormen van despotisme. De nieuwe despoot is geen persoon, geen premier of president, geen keizer, of dictator, het is een organisatie, een systeem. Een systeem dat zich blijkbaar los van politieke controle autonoom en gestaag kan doorontwikkelen. Volgens Tocqueville is de discussie wie dat systeem formeel aanvoert, als het om despotisme gaat, dan ook van minder belang dan de vraag naar de aard van het systeem zelf (Schleifer 2000: 230). Om die reden richt hij zich in *L'Ancien regime en Democratie en Amerique* ook meer op de administratieve centralisatie dan op politiek en volksvertegenwoordiging. Immers, de politieke leiding kan van tijd tot tijd verschillen, de bureaucratie blijft bestaan.

In dat mild-despotische systeem ontdekt Tocqueville een patroon dat persoon en partij ontstijgt. Een patroon dat zich veel meer uit in wet- en regelgeving en met name de uitvoering van beleid. Het is inherent aan de relatie tussen overheid en samenleving en is waar te nemen in de manier waarop die overheid in die samenleving intervenueert. Tocqueville wijst zelf op het web van regels als voornaamste instrument. Wetten en regels, maar ook beleid en beleidsimplementatie kan ik daar aan toevoegen. Het gaat er met andere woorden niet in eerste instantie om hoe besluiten worden genomen, wie ze neemt, en of dat op een democratische manier gebeurt maar waarom ze worden genomen en vooral hoe ze worden uitgevoerd. Daar moet ik het despotisme zoeken. Of, zoals Lamberti het formuleert, “The art of governing must make up for political science,” om het mild despotisme te begrijpen (1998: 205). Het mild despotisme huist niet in politieke regimes, maar in de krichten van het openbaar bestuur. Tocqueville maakt zich meer zorgen om de output en de outcome van de democratische overheid, dan om de input; hij richt zich op de achterkant van het proces, in plaats van op de voorkant.

Volgens Schleifer is precies dat punt in onze tijd actueel. Mensen kijken naar overheden als bewaker van vrijheid en ontwikkelaar van oplossingen, “Yet the enormous increase in the power and size of the federal government has raised doubts about the reality of citizen participation, the responsiveness of the centres of authority, and the ultimate effect of such pervasive (and always expanding) influence on the lives of individuals” (Schleifer 2000: 161). En die invloed in de privésfeer schrijdt steeds verder voort. De combinatie van *freedom in the political sphere* en *despotism in the administrative sphere* leidt er uiteindelijk toe dat de milde despoot ook de kleinste details wil regelen. Zaken waarin gezond verstand voldoende zou moeten zijn, moeten in regelgeving worden opgetekend (DA 665). Dat is waar apathie begint en daarmee de teloorgang van democratie.

Aron (als in Lamberti 1989: 226) en Boesche (2008: 160) in minder mate, zijn het niet eens met Tocquevilles opvatting van mild despotisme. Hun kritiek geldt vooral het milde karakter ervan. Zo wijst Aron naar de verschillende despotische regimes die zijn ontstaan na Tocquevilles voorspelling en constateert dat die allemaal “hard” zijn (als in Lamberti 1989: 226). Boesche wijst, met behulp van Arendt, wel op de overeenkomsten tussen het Naziregime en Tocquevilles model van despotisme. Echter, volgens Lamberti zijn we wellicht nog onderweg naar het stadium van mild despotisme. Dat bijvoorbeeld de communistische Sovjet Unie en Nazi Duitsland een “hard” despotisme aan de dag leggen, wil niet zeggen dat in onze tijd niet alsnog mild despotisme kan ontstaan. De manier waarop Lamberti, Aron en Boesche met

Tocquevilles voorspelling omgaan, roept wel de vraag op wat ik met die voorspelling moet. Daaraan gaat de vraag vooraf wat voor soort voorspelling het eigenlijk is.

Op basis van de beschreven ideaalmodellen van de democratische overheid en de democratische samenleving ontwikkelt Tocqueville zijn gedachten over de toekomst van de democratie in de vorm van mild-despotisme. Daarmee beantwoordt hij zijn vraag naar mogelijke nieuwe vormen van despotisme. En het milde despotisme beschouw ik als de kern van het antwoord op mijn tweede onderzoeksvraag naar het gedachtegoed van Tocqueville, naast de meer uitgebreide beschrijvingen van de democratische samenleving en de democratische verzorgingsstaat.

Dat roept gelijk mijn vierde onderzoeksvraag op: Hoe kunnen we aan de hand van dat gedachtegoed de praktijk bestuderen? Eerder beantwoorden we die vraag deels door Tocquevilles beschrijving van de democratische overheid en de democratische samenleving op te vatten als ideaalmodellen. Maar hoe verhouden die zich tot het milde despotisme als kern van zijn gedachtegoed? In welke zin brengt het milde despotisme als de kern van Tocquevilles gedachtegoed een interpretatie aan de hand waarvan we de praktijk kunnen bestuderen dichterbij? Hoe kunnen we aan de hand van het concept mild despotisme bijvoorbeeld bestaand en vigerend beleid onderzoeken? Associatief kan ik in het milde despotisme wellicht de contouren van het openbaar bestuur van vandaag de dag herkennen. Maar hoe maak ik dat concreet en expliciet?

Daar gaat de vraag aan vooraf wat het milde despotisme is. Een conclusie? Of een analyse? Een voorspelling of een vooronderstelling of een waarschuwing wellicht? Volgens Bourricaud moeten we Tocquevilles voorspelling van het milde despotisme zien als een hypothese die door deductie tot stand gekomen is. Hij spreekt van een "hypothetico-deductive model" (als in Lamberti 1989: xii). Ook Lamberti wijst er op dat "(...) many readers mistake a provisional hypothesis for a prediction" ¹¹⁹ (1989: 219). Richter sluit zich daarbij aan. In zijn onderzoek naar het gebruik van ideaalmodellen door Montesquieu en Tocqueville stelt hij, "Ideal types are not hypotheses, but guides to constructing hypotheses" (1969: 184). En dat is precies zo als Tocqueville de ideaalmodellen van de democratische overheid en de democratische samenleving gebruikt. Tocquevilles mild despotisme is duidelijk een theoretische constructie (Lambert 1989: 226) in de vorm van een hypothese. Een hypothese die bovendien provisorisch is. Verder uitwerking is dus nodig voordat de hypothese in onze tijd en op onze plaats het startpunt van onderzoek kan zijn.

Tocqueville vreest dat welbegrepen eigenbelang niet zal ontstaan in de toekomst. Dat komt omdat de overheid tot in detailniveau in het privéleven van mensen intervenieert. Tocqueville legt heel precies uit waarom dat schadelijk is voor de democratische ervaring. "Subjection in small affairs manifests itself everyday and makes itself felt without distinction by all citizens. It does not make them desperate; but it constantly thwarts them and brings them to renounce the use of their wills. Thus little by little, it extinguishes their spirits and enervates their souls" (DA: 665). Hij vreest dat de nadelen van de democratische samenleving (individualisme) en de democratische overheid (centralisering en bureaucratie) elkaar zullen versterken. Dat eindstadium noemt hij mild despotisme en dat formuleert hij in de vorm van een hypothese. Rosanvallon vat het goed samen en spreekt van spreekt van, "(A) major Tocquevillian topos: the idea of a historical link between the construction of an omnipotent state and the dissolution of society" (2007: 102). Of in termen van de Tocquevilles aantekeningen die Boesche in de archieven van Yale vindt, een gecentraliseerde bureaucratische overheid, "fashions despotism and destroys citizenship" (als in Boesche 2008: 182).

Tocqueville heeft nooit de kans gehad om zijn hypothese te bevestigen, aan te scherpen of te verwerpen. Zelfs niet om die hypothese meer robuust en onderzoekbaar te maken. Lefort zegt, wij, "hebben de ervaring om te ontcijferen wat Tocqueville alleen maar kon voorspellen" (1992: 42). Hoe zou zijn hypothese er in onze tijd uit zien? Een belangrijke vraag omdat het opstellen van een valide hypothese in principe het benutten van het gedachtegoed van Tocqueville om contemporaine gebeurtenissen te bestuderen dichterbij te brengt. Daarvoor is het in ieder geval nodig de hypothese van het "provisorische" gehalte te ontdoen. Om Tocquevilles provisorische hypothese van het milde despotisme onderzoeksgereed te maken voor vandaag de dag. Daarin schuilt immers het antwoord op mijn centrale vraag naar een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen. De inhoudelijke kern van die interpretatie vormt het milde despotisme. De vorm waarin we aan die hand van die kern onderzoek kunnen verrichten naar actuele gebeurtenissen giet ik in een hypothese. Die hypothese kan vertrekpunt zijn van contemporain empirisch onderzoek.

Aldus sta ik voor de uitdaging om Tocquevilles hypothese van het provisorische gehalte te ontdoen om onderzoek naar actuele gebeurtenissen mogelijk te maken. De vraag hoe anderen Tocquevilles gedachtegoed aanwenden om de praktijk te bestuderen staat daarin centraal. Dat is de volgende stap in het antwoord op de

vraag hoe ik aan de hand van Tocqueville de praktijk kan bestuderen. De eerste stap zette ik hierboven in het formuleren van Tocquevilles “provisorische” hypothese van het milde despotisme. Een hypothese waar Tocquevilles opvattingen over de democratische samenleving en de democratische overheid samen komen. Een hypothese bovendien die zijn zoektocht naar de mogelijkheden van het ontstaan van despotisme in een democratisch tijdsgewricht concreet gestalte geeft. Nu is het zaak die hypothese gereed te maken voor onderzoek in onze tijd. Zo vat ik het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek op.

DEEL II TOCQUEVILLES NIEUWE WETENSCHAP

Nu ik Tocquevilles gedachtegoed heb beschreven is het de vraag wat ik daar vandaag de dag mee kan. Immers, Tocqueville had zelf grote moeite met het definiëren van mild despotisme. Het is een nieuw fenomeen dat hij uitvoerig moet beschrijven. Hij verkent het begrip min of meer. Die beschrijving roept voor mij onmiddellijk herkenning op. Maar die herkenning is voornamelijk associatief en impliciet van aard. Hoe kan ik Tocquevilles hypothese van het milde despotisme toesnijden op onze tijd? Zodat toepasbaar onderzoek aan de hand van Tocqueville mogelijk wordt?

Om die vraag te beantwoorden ga ik eerst opzoek naar de manier waarop andere auteurs Tocqueville gebruiken om actuele gebeurtenissen te bestuderen. Ik moet echter concluderen dat Tocquevilles hypothese nauwelijks gebruikt wordt. Daarop stel ik de vraag hoe het komt dat Tocqueville dingen ziet, die contemporaine onderzoekers niet zien. In andere woorden: wat is het perspectief van Tocqueville? Hoe kijkt hij, en waar kijkt hij? Immers, zijn onderzoek was altijd gebaseerd op de praktijk, hoe bestudeert hijzelf de actuele gebeurtenissen in zijn tijd? Na het beantwoorden van die vraag in hoofdstuk 9, maak ik zijn hypothese onderzoeksgereed voor onze tijd. In dit deel werk ik aldus zijn hypothese verder uit en ontwikkel een perspectief om aan de hand van die hypothese actuele gebeurtenissen, zoals die gebeurtenissen die eerder in dit onderzoek de revue passeerden, te kunnen bestuderen.

8. Mild despotisme als onzichtbare hypothese

A great man¹²⁰ has said that ignorance is at both ends of science. Perhaps it would have been truer to say that profound convictions are found only at both ends and that in the middle is doubt

Alexis de Tocqueville¹²¹

8.1 Neo-Tocquevillians en de democratische samenleving

Hierboven heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van auteurs als Aron (1998), Wolin (2001), Lamberti (1989), Manent (1996), Schleifer (2000), Broghan (2001), Jardin (1988), Pierson (1996), Boesche (2008) en Furet (1988) die Tocqueville in zijn wezen en gedachtegang willen begrijpen. Daarnaast zijn er auteurs die zich door Tocqueville laten inspireren om de actuele democratische praktijk te bestuderen en te verklaren. Dat geldt, hoewel niet uitsluitend, in het bijzonder voor de zogenaamde neo-Tocquevillians. Daarnaast zijn er auteurs die hun onderzoek ophangen aan een verwerping of falsificatie van Tocquevilles gedachtegoed. Het is van belang om te bestuderen hoe ze daarbij te werk zijn gegaan, omdat ik juist de vraag stel naar een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we de actuele praktijk kunnen bestuderen. Daarnaast heb ik hierboven vastgesteld dat het onderzoeksgereed maken van Tocquevilles hypothese van het milde despotisme een belangrijke peiler vormt in het antwoord op die vraag. Auteurs die geïnspireerd door Tocqueville de actualiteit beschrijven, zijn kortom van belang voor het uitwerken van de “provisorische” hypothese over mild despotisme van Tocqueville. Hoe maken andere auteurs gebruik van Tocqueville en hoe komt zijn hypothese in onderzoek terecht? Kortom, hoe gebruiken andere auteurs Tocqueville om actuele gebeurtenissen te bestuderen? Deze vraag, die tevens mijn vierde onderzoeksvraag is, beantwoord ik hieronder.

Tocquevilles lofzang op de Amerikaanse associaties in New England vormt de fundering voor de populaire sociaal kapitaal stroming eind 20^e eeuw en de hernieuwde belangstelling voor onderling vertrouwen als basis voor de democratische samenleving. Voor onderzoek naar het zogenaamde “sociaal kapitaal” blijkt Tocqueville vaak de *rock bottom of ultimate reference* (Edwards, Foley & Diani 2001; Putnam 1993). Wetenschappers die zich over deze thema's buigen worden al snel *Neo Tocquevillians* genoemd.

Met name Robert Putnam is met zijn onderzoek naar sociaal kapitaal van groot belang geweest voor de Tocquevillerevival. Putnam schrijft, “The idea at the core of

the theory of social capital is extremely simple: Social networks matter. Networks have value, first of all for the people who are in them" (2002: 6). Volgens de Amerikaanse socioloog is en blijft Tocqueville de belangrijkste theoreticus op dat gebied (1993: 89). Putnam toont in 1993 de positieve invloed van *dense networks of cooperation* op democratie aan. In *Making Democracy Work* (1993) vergelijkt hij verschillende gebieden in Italië en gebruikt de mate waarin mensen samenwerken in associaties om publieke goederen te produceren, om beleid te maken of beleid te beïnvloeden, als verklaringsgrond voor de werking van democratie.

Zoals ook uit het bovenstaande citaat blijkt, noemt Putnam datgene wat in netwerken van participerende burgers ontstaat *sociaal kapitaal*. De verzamelnaam van alle netwerken en associaties van participerende burgers is *civil society*. Het maatschappelijk middenveld zouden wij zeggen. De belangrijkste conclusie van Putnam luidt dat de kwaliteit van de civic communities uitgedrukt in sociaal kapitaal, de kwaliteit van de politieke cultuur, bepalend is voor de kwaliteit van democratie, "There is mounting evidence that the characteristics of civil society affect the health of our democracies, our communities and ourselves" (2002: 6). Daarnaast concludeert Putnam dat de relevante kenmerken van civil society (die hij de contouren van sociaal kapitaal noemt) systematisch variëren in tijd en plaats. Het is belangrijk die variatie te leren doorgronden om uiteindelijk iets over de kwaliteit van democratie te kunnen zeggen. Voor onderzoekers van democratie is het dus vooral van belang om de contingente kenmerken van politieke cultuur te bestuderen. Ook daar steunt Putnam op Tocqueville die immers stelt dat we de verklaring voor het al dan niet werken van democratie vooral in de democratische samenleving moeten zoeken. Netwerken waarin burgers samenwerken om collectieve goederen te produceren, of de productie ervan te beïnvloeden, zijn dus cruciaal voor de productie van sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is cruciaal voor draagvlak voor en de effectiviteit van de overheid, aldus Putnam.

Zijn redenering luidt in het kort als volgt: hoe meer en hoe beter mensen samenwerken tijdens de productie van goederen als gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid, des te eerder zullen ze de complexiteit van het openbaar bestuur en het afwegen van belangen begrijpen en beleid accepteren. Participatie in beleidsprocessen lijkt dus een garantie voor draagvlak van beleid en daarmee voor de democratische instituties die beleid produceren. In andere woorden, sociaal kapitaal is bepalend voor de effectiviteit van de democratische overheid. Putnam concludeert dat de participatiegraad in Noord-Italië hoger is dan de participatiegraad in Zuid-Italië en dat dienovereenkomstig het vertrouwen in

overheidsorganisaties en de Italiaanse overheid in het Noorden ook groter is dan in het Zuiden. Ergo: participatie in beleidsprocessen is cruciaal voor de werking van democratie gedefinieerd als de synergetische relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving.

In 2000 verschijnt van zijn hand *Bowling Alone*. Na geconcludeerd te hebben dat participatie essentieel is voor de relatie tussen de democratische samenleving en de democratische overheid, bestudeert Putnam de participatiegraad van Amerikanen en concludeert dat die laag is. Amerikanen verenigen zich steeds minder. Niet alleen om beleid te maken maar ook voor gezelligheid en vermaak. Oftewel, Amerikanen bowlen alleen. Met zijn Italiaanse studie in het achterhoofd vraagt Putnam zich af wat de invloed van het verdwijnen van verenigingen en associaties is op het functioneren van de Amerikaanse democratie. Hij gebruikt hiervoor de term *civic disengagement*, "At least in the United States there is reason to suspect that some fundamental, social and cultural predictions for effective democracy may have been eroded in recent decades, the result of a gradual but widespread process of civic disengagement" (2002: 3). Hoewel participatie dus cruciaal is voor democratie, neemt de participatiegraad in de Verenigde Staten af en daarmee de effectiviteit van de overheid en de kwaliteit van democratie.

De civil society die sociaal kapitaal produceert, roept al snel de vergelijking op met de associaties die Tocqueville in Amerika waarneemt en waar welbegrepen eigenbelang ontstaat. Mensen leren samenwerken, elkaar vertrouwen en wat daardoor ontstaat, is sociaal kapitaal. Bovendien is, net zoals Tocqueville stelt, participatie cruciaal voor de werking van democratieën. Dat geldt ook voor sociaal kapitaal. Bovendien wijzen ze beiden op de mogelijkheid van civic disengagement en individualisme als potentiële bedreigingen van sociaal kapitaal dan wel welbegrepen eigenbelang. De overeenkomsten tussen de kernbegrippen van de neo-Tocquevillians (sociaal kapitaal en civil society) en Tocqueville (associaties en welbegrepen eigenbelang) lijken evident.

Fukuyama stelt zelfs, "Perhaps the most important theorist of Social Capital was someone who never used the term but understood its importance with great clarity: the French aristocrat and traveller Alexis de Tocqueville" (1999: 20). Om te vervolgen, "....Tocqueville would, one suspects; agree with the proposition that without social capital, there could be no civil society, and without civil society, there would be no successful democracy" (idem). Meer auteurs leggen een direct verband tussen Tocqueville, middenveld en democratie. Zo stelt Fennema, "De organisatie

van Nederlandse burgers in tienduizenden verenigingen die alle terreinen van het maatschappelijk leven besloegen, is misschien wel uniek in de geschiedenis van de moderne democratie. Het is in ieder geval een verschijnsel dat Tocqueville in 1840 associeerde met het goed functioneren van de democratie in Amerika" (2000: 8). Ook Siongers laat goed zien hoe het gedachtegoed van Tocqueville in één adem aan verenigingsleven, middenveld en burgerschap wordt verbonden, "Onder het maatschappelijk middenveld verstaan we het geheel van organisaties, instellingen en bewegingen die een intermediaire functie vervullen tussen het individu enerzijds, de samenleving en haar instellingen anderzijds. De term "maatschappelijk middenveld" vertoont een grote verwantschap met wat men in het Engelse taalgebied *civil society* noemt. Het is in dit middenveld dat de betrokkenheid van de individuele burger op het maatschappelijk gebeuren concreet gestalte krijgt. Reeds in de 19de eeuw stelde Alexis de Tocqueville dat het middenveld, het verenigingsleven, fungeert als inburgeringsmechanisme" (2001: 5).

Tussen Tocqueville, sociaal kapitaal, civil society, burgerschap en democratie zit weinig licht. Coffé doet een zelfde duit in het zakje en expliciteert tevens de één op één relatie die tussen Tocqueville en Putnam zou bestaan, "Sociale bindingen in de microvelden van werk, gezin en buurt zijn van belang voor mens en samenleving (Huyse, 1994). De burger, de staat en zelfs de economie zijn gebaat met een dynamisch verenigingswezen waarin velen met elkaar verbonden zijn. Die gedachte is meer dan honderdvijftig jaar geleden door Alexis de Tocqueville op papier gezet toen hij naar een verklaring zocht voor de vitaliteit van de Amerikaanse democratie. Onder de titel *Making democracy work* is in 1993 het verhaal overgedaan door Putnam. Hij beweert dat geen enkele factor een betere verklaring biedt voor het contrast tussen bestuurlijke en economische prestaties tussen Noord- en Zuid-Italië dan de kwaliteit van het verenigingsleven" (2002: 166).

Na het bestuderen van bovenstaande onderzoekers ben ik geneigd om Fukuyama te bevestigen in zijn vermoeden dat Tocqueville het eens zou zijn met de propositie over de directe relatie tussen sociaal kapitaal, civil society en democratie. Het probleem is echter dat Tocqueville een veel problematischer relatie schetst tussen mensen die zich organiseren om hun belangen te behartigen en de rol van de overheid. Fukuyama, Putnam en andere onderzoekers suggereren een eenduidigheid die geen recht doet aan het werk van Tocqueville.

Neem de begrippen middenveld en civil society. Ik kan de associaties die Tocqueville in Amerika waarneemt maar moeilijk vergelijken met wat andere onderzoekers nu

het ‘middenveld’ noemen. Tocqueville is immers vooral onder de indruk van de afwezigheid van de centrale overheid in Amerika. Die associaties bevinden zich niet zozeer tussen overheid en individu, maar veel meer tussen individuen onderling. Individuele problemen zelf moeten oplossen in afwezigheid van de overheid, waardoor ze associaties gaan vormen (zie ook Wittington 2001: 23).

Bovendien zijn de associaties die hij in New England aantreft in vrijwel niets te vergelijken met de professionele organisaties die onderzoekers nu als “middenveld” of “civil society” typeren. Sterker nog, vermoedelijk zou Tocqueville het huidige middenveld eerder zien als een verzameling clusters van eigenbelang, als microsamenlevingen of als uitvoeringsorganisaties, dan als associaties die weldadig zijn voor democratie. Belangenorganisaties, die een groot deel van de civil society beslaan, beschouwt hij niet als inherent democratisch. Zoals de naam al zegt, zijn het vooral georganiseerde verlengstukken van het eigenbelang en niet van het publieke belang. Het zijn bij uitstek *politieke* groeperingen omdat ze publieke middelen willen aanwenden om hun private belangen te realiseren (DA: 167). Het vertalen van private belangen in publieke termen bepaalt het succes van de lobby. “Particular interest, which always plays the greatest role in political passions, hides more skilfully here under the veil of the public interests; it sometimes even succeeds in evading the regard of those whom it animates and brings to act” (idem). Dat is nog het meest gunstige geval. Ook zijn er groeperingen die hun egoïsme niet verhullen en expliciet naar publieke middelen hengelen om hun eigen belangen te behartigen.

Los van de specifieke definitie van wat het middenveld is, dat mensen zichzelf organiseren om hun belangen te verwezenlijken, wil dus niet zeggen dat de democratie daarmee gebaat is of despotisme voorkomen wordt, laat staan dat er welbegrepen eigenbelang ontstaat. Ook Boesche stelt dat onderzoekers er te vaak en te gemakkelijk van uit gaan dat de associaties die Tocqueville beschreef te vergelijken zijn met onze huidige associaties (2008: 162). Hij wijst vooral op het punt van passiviteit. “Acceptgiroactivisme” is daar een populaire term voor. Dat mensen lid zijn van een vereniging, zoals de ANWB bijvoorbeeld, wil zeker niet zeggen dat mensen participeren, laat staan dat er welbegrepen eigenbelang ontstaat onder de leden. Terwijl juist dat voor Tocqueville de kern is.

Toch is dat niet altijd duidelijk. Neem bijvoorbeeld Tillie, “Bijna 200 jaar geleden constateerde de Franse historicus en politicus De Tocqueville al dat de basis voor democratie ligt in het maatschappelijk middenveld. Participatie van burgers in het maatschappelijk middenveld is cruciaal voor het functioneren van de democratie”

(Tillie 2008: 11). Tillie wijst dan wel op het belang van participatie, maar niet op het al dan niet ontstaan van welbegrepen eigenbelang. Toch gebruikt hij Tocqueville om zijn argument kracht bij te zetten.

Dat is in mijn ogen niet terecht omdat Tocqueville, zoals ik concludeerde ter afsluiting van het hoofdstuk over de democratische samenleving, mensen die zich verenigen, en wat veel auteurs nu middenveld zijn gaan noemen, juist problematiseert door onderscheid te maken in publiek, privaat en welbegrepen eigenbelang. Voor Tocqueville gaat het om het democratische effect van participatie; dat er welbegrepen eigenbelang ontstaat. Niet om participatie an sich. Blijkbaar is het idee ontstaan dat Tocqueville alleen participatie bestudeert die weldadig is voor de democratie. Zo verwijst Van den Brink in zijn WRR *studie naar de politieke habitus van hedendaagse burger* in één pennenstreek naar het “politieke engagement” dat volgens Tocqueville in organisaties en verenigingen zou ontstaan, “In dat geval fungeren genoemde organisaties en verenigingen niet langer als broedplaatsen voor politiek engagement (in de zin van De Tocqueville) maar bieden zij juist vluchtwegen” (2002: 52). Er van uitgaande dat hij met “politiek engagement” duidt op een vorm van commitment aan het publieke belang, gaat hij voorbij aan het feit dat mensen zich volgens Tocqueville ook kunnen verenigen om zich te committeren aan hun eigen belangen, of de “vluchtwegen” die hij benoemt. Ook die beschrijft Tocqueville immers uitgebreid aan de hand van microsamenlevingen die hij destructieve associaties noemde.

Naast de vraag in hoeverre ik middenveld en civil society met Tocquevilles associaties kan vergelijken, problematiseert Tocqueville de democratische samenleving, daar waar andere auteurs eenduidigheid prevaleren en zich ter verdediging van die voorkeur vreemd genoeg op Tocqueville beroepen. Coffé noemt in het citaat hierboven zelfs participatie in het gezin, de familie, als verklaring voor vitale democratie in één adem met Tocqueville. Terwijl Tocqueville zelf het gezin als participatie-eenheid juist noemt als ultieme uiting van individualisme. Ik roep zijn zus in herinnering, die zich ontfermde over haar familie, en Tocqueville haar daarom graag een goed mens, maar geen goede burger wilde noemen.

Wellicht ligt aan de gebrekkige problematisering van het middenveld bij contemporaine auteurs en hun verwijzingen naar Tocqueville het onderzoek van Putnam ten grondslag. In Italië onderzoekt hij ondermeer zangkoren en in “Bowling Alone” (2000) mensen die in toenemende mate alleen gaan bowlen. Ongetwijfeld komen mensen nader tot elkaar in voetbalverenigingen, ornithologenverbanden en

bridgeclubs. Het is en blijft de vraag of er welbegrepen eigenbelang ontstaat. Dat associaties zich ook op het behartigen van eigenbelang kunnen richten en dat vaak ook doen, ontgaat veel sociaal kapitaal deskundigen. Oftewel, sociaal kapitaal is niet per definitie gunstig voor democratie. Het heeft in eerste instantie waarde voor de mensen die zich in het netwerk bevinden, zoals Putnam hierboven stelt. Maar de link naar het publieke belang is minder duidelijk. "De Katholieke geitenfokvereniging" en "De Bond voor gereformeerde plattelandsvrouwen" zoals de karikaturen van de verzuiling luiden, zijn nog niet per definitie "great free schools of democracy." Ze lijken meer op de microsamenlevingen die Tocqueville beschrijft. Het punt is dan ook dat ze niet per definitie weldadig voor de publieke zaak hoeven te zijn. Het zijn verbanden waarin mensen met dezelfde interesses en belangen zich verenigen.

Sterker nog, sociaal kapitaal dat in de civil society ontstaat, kan schadelijk zijn voor de publieke zaak. Zo laat Gambetta (1993) zien dat er bij de Siciliaanse Maffia ook sprake is van sociaal kapitaal en onderling vertrouwen. Dat leidt onder andere tot de "omerta". De zwijgplicht die maffialeden zichzelf nadat ze zijn opgepakt, opleggen om arrestatie van andere groepsleden te voorkomen. De ultieme scheiding tussen publiek en privaat belang. Hoewel de Maffia wellicht ontstaat vanuit een oprechte zorg voor de publieke zaak, is moeilijk vol te houden dat de manier waarop de beweging zich heeft ontwikkeld, gunstig is geweest voor het publieke welzijn in Italië. Wel past de Maffia in Putnams definitie van sociaal kapitaal. Berman laat zelfs overtuigend zien dat ook de Nazi's gebruik maakten van sociaal kapitaal en onderling vertrouwen om hun doelstellingen op een effectieve wijze te bereiken (2001: 35).

Minder extreme voorbeelden zijn voetbalhooligans, beleggingsclubs, seniorensteden. Allemaal voorbeelden van groepen die sociaal kapitaal produceren en die haaks staan op het publieke belang (Kruiter 2006, 191-198). En zeker haaks staan op de doctrine van welbegrepen eigenbelang. In die zin is de dominante sociaal kapitaal theorie maar deels terug te herleiden tot Tocqueville. Het verband tussen sociaal kapitaal, eigenbelang en publiek belang ontbreekt. Sociaal kapitaal is goed voor mensen die zich in het netwerk of de groep bevinden. Die groepen zijn clusters van eigenbelang. Microsamenlevingen. Bovendien sluiten communities en microsamenlevingen mensen uit. Alleen mensen die de waarden van de community of de groep of vereniging delen, worden toegelaten. Dat valt ook Edwards, Foley en Diani op. In "Beyond Tocqueville; Civil Society and the Social Capital Debate in Comtemporative Perspective" (2001), stellen ze dat sociaal kapitaal niets zegt over de

kwaliteit van democratie. Het is waarde neutraal ten opzichte van democratie. Het kan democratie versterken, maar ook te gronde richten.

Putnam pakt de kritiek over zijn eenzijdige benadering op en ontwikkelt in *Better Together* (2003) het onderscheid tussen bridging en bonding sociaal kapitaal. Bonding sociaal kapitaal ontstaat tussen mensen met dezelfde waarden, doelen en identiteiten binnen wat Tocqueville een microsamenleving zou noemen. Bridging sociaal kapitaal zou moeten ontstaan tussen groepen met verschillende waarden, tussen microsamenlevingen. Maar dat is niet eenvoudig, zo stelt Putnam. Mensen die waarden delen, zoeken elkaar nu eenmaal sneller op (2003: 9). Daarnaast treft Putnam geen voorbeelden aan van bridging kapitaal dat spontaan ontstaat. Het ontstaat hoogstens sporadisch na intensief en tijdverslindend contact tussen twee personen (idem). Vaak nadat een professional daar namens een organisatie of een programma initiatief toe ondernomen heeft. Putnam treft het kortom nauwelijks aan. Het is vooral een theoretische mogelijkheid. De praktijk van bonding sociaal kapitaal bestaat uit microsamenlevingen. "Bridging" kapitaal, dat nog het meeste lijkt op welbegrepen eigenbelang, tussen verschillende microsamenlevingen komt niet voor in de praktijk.

Dat lijkt eerder op een bevestiging van Tocquevilles hypothese over mild despotisme en het verdwijnen van welbegrepen eigenbelang, dan op een ondersteuning van de propositie over een directe relatie tussen sociaal kapitaal, civil society en democratie, zoals Fukuyama veronderstelde dat Tocqueville zou doen. Kortom er bestaat een belangrijk verschil tussen Tocqueville en de *Neo-Tocquevillians* als het gaat om de mate van problematisering van de democratische samenleving dan wel het "middenveld." Het middenveld op zich is waardeneutraal ten opzichte van de kwaliteit van democratie. Voor Tocqueville gaat het om de vraag of de combinatie van publiek en privaat belang, leidt tot welbegrepen eigenbelang. Voor de neo-Tocquevillians is participatie an sich al voldoende, voor Tocqueville is participatie een voorwaarde om te komen tot welbegrepen eigenbelang. Zolang dat in participatieprocessen niet ontstaat zijn dergelijke processen weinig waardevol. Althans, vanuit Tocquevilles perspectief.

8.2 Neo Tocquevillians en de democratische overheid

Maar er bestaan meer verschillen tussen de neo-Tocquevillians en Tocqueville. Voor Putnam is de mate van sociaal kapitaal vooral een verklaring voor de effectiviteit van de overheid. In andere woorden, als mensen zich verenigen in sociaal kapitaal genererende verbanden, kan de overheid effectiever en efficiënter interveniëren in de samenleving. In zekere zin is dit een verwerping van de hypothese van het mild-

despotisme die ik met Tocqueville in het vorige hoofdstuk formuleerde. Immers Tocqueville suggereert het omgekeerde. Een effectieve en efficiënte overheid zal sociale participatie vernietigen. Putnam stelt juist dat doordat mensen zich verenigen, ze leren belangen af te wegen, inzien hoe moeilijk dat is en bovendien het belang van de publieke zaak kennen. Daardoor accepteren ze de overheid als ultieme uiting van die publieke zaak en begrijpen ze ook dat ze zich moeten conformeren aan beleid en wetten die diezelfde overheid produceert. Oftewel, participatie leidt tot acceptatie van de overheid als hoeder van de publieke zaak. Participatie en een effectieve overheid versterken elkaar.

En in Zuid-Italië leidt gebrek aan participatie tot een zwakke overheid. Putnam keert Tocqueville om. Tocqueville verwacht immers dat een almachtige overheid tot een slappe civil society leidt en een slappe civil society tot een sterke overheid. Putnam ziet in Italië het omgekeerde. Een sterke civil society leidt tot een sterke overheid en een slappe civil society leidt tot een slappe overheid. Al kan ik ook weer niet met zekerheid stellen dat “Putnam Tocqueville omdraait”. Immers, hierboven schreef ik al dat Tocqueville en Putnam centrale begrippen als civil society behoorlijk anders gebruiken. In andere woorden, in Putnams theorie is overheidseffectiviteit de afhankelijke variabele en sociaal kapitaal de onafhankelijke variabele. Tocquevilles hypothese over het milde despotisme veronderstelt een inverse relatie tussen de democratische samenleving en de democratische overheid. Individualisme en gelijkheid stimuleren bureaucratie en centralisering en vice versa. Voor Tocqueville is de democratische samenleving de afhankelijke variabele en de overheid de onafhankelijke variabele en andersom.

Doordat Putnam, zoals ik hierboven stelde, de variabele sociaal kapitaal anders uitwerkt dan Tocqueville welbegrepen eigenbelang, kan ik moeilijk zeggen of ik Putnams opvatting kan gebruiken om Tocquevilles hypothese onderzoeksgereed te maken. Dat mensen zich verenigen en dat er een effectieve overheid is, zegt immers nog weinig over de exacte relatie tussen die twee variabelen. Hoe dan ook, de aannames, variabelen en relaties die Putnam en Tocqueville gebruiken, verschillen.

Ook zijn er onderzoekers die zich expliciet menen af te zetten tegen Tocqueville in hun poging actuele gebeurtenissen te verklaren. Zo onderzoeken Akkerman, Hajer en Grin (2004: 82-95) in “The Interactive State?” de relatie tussen overheid en civil society. Bij uitstek een domein waar Tocquevilles hypothese van het milde despotisme van waarde kan zijn. De auteurs vragen zich af of democratisering ook door de overheid gecreëerd kan worden. Opnieuw een vraag die interessant is in het

kader van Tocquevilles hypothese. Zeker als het gaat om een falsificatie daarvan. Ze vertrekken dan ook vanuit de observatie dat Tocqueville het denken daarover behoorlijk beïnvloed heeft en spreken van, “the profound influence of Alexis de Tocquevilles work on the way we conceive of the relationship between state and civil society” (idem: 84).

Ze stellen echter dat Tocquevilles opvatting te bipolair is. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich de democratische samenleving, aan de andere kant de democratische overheid. Die twee lijken elkaar uit te sluiten als het om de kwaliteit van de publieke zaak gaat. Dat model is volgens de auteurs te eenvoudig en leidt tot grove generalisaties. De auteurs halen Warren (2001) aan om te stellen dat, “this bipolar model misses the fact that associations are now so thoroughly entangled with states and markets that the imagery of distinctive domains of state versus civil society tends to be misleading (2001). The Tocquevillian model is, as it were, ‘pre-welfare state’, as it omits the ways in which associations have been endowed with state-like functions, especially in health and welfare where they provide social services (2001, p. 33)” (Idem). In andere woorden, de auteurs stellen dat Tocquevilles gedachtegoed irrelevant is omdat associaties en overheden intensiever met elkaar verbonden zijn dan ten tijde van Tocqueville. Inmiddels voeren associaties zelfs overheidsfuncties uit. Ook hier gaan de auteurs voorbij aan het feit dat het Tocqueville primair om de productie van welbegrepen eigenbelang gaat, niet om de associaties an sich. Daarnaast ontgaat ze het feit dat Tocquevilles “bipolaire model” ook gezien kan worden als ideaaltypisch model en dat juist in de afwijking van dat model, die ze menen te constateren, wetenschappelijke waarde ontstaat. Maar dat terzijde.

Wat vooral opvalt, is dat Tocqueville het juist bij uitstek heeft over de neiging van democratische overheden om associaties toe te rusten met overheidsfuncties, ze daarvoor te betalen, en ze op die manier onder hun controle te brengen. Op die manier vallen ze immers binnen het juridische, financiële en wellicht politieke regime van de democratische overheid. Tocqueville stelt, “Among all the peoples of Europe, there are certain associations that can only be formed after the state has examined their statutes and authorized their existence. Among several, efforts are being made to extend this rule to all associations. One readily sees where the success of such an undertaking would lead” (DA: 658). Dit lijkt me op de vervlechting waarvan de auteurs zeggen dat Tocqueville het in al zijn eenvoudigheid ontgaat. Sterker nog, het is juist die vervlechting die het begin vormt van de situatie van mild despotisme.

Tocquevilles hypothese wijst juist op het intense verband tussen overheid en samenleving. Niet op een bipolaire splitsing daarvan.

Vervolgens tonen Akkerman, Hajer en Grin dat zelf ook aan door te schrijven, "Patterns of civic engagement have changed for social reasons, but governments also influence civic engagement in varying ways. Assessing the role of governments in shaping civic engagement has become even more important now that governments, for a variety of reasons, are actively seeking to involve citizens in the process of policy-making" (idem: 82). De democratische samenleving ontdoet zichzelf van de publieke zaak door het voortschrijdende individualisme, en overheden beïnvloeden tevens de manier waarop burgers al dan niet betrokken zijn. Tocquevilles analyse komt via de achterdeur toch weer binnen zo lijkt het. Uiteindelijk concluderen ze, "This type of state may, to some extent, deplete civil society of its authentic vitality; but as far as the interactive state promotes bridging social capital, it also has positive effects for democracy" (idem: 92). Een interessante gedachte. Voornamelijk omdat ze de hypothese van Tocqueville deels bevestigen, en deels verwerpen. De democratische overheid ontdoet de democratische samenleving beetje bij beetje van zijn "authentieke vitaliteit", maar daar komt wel "bridging social capital" voor terug. Wat Putnam dus zelf niet lukt (het vinden van bridging social capital) lukt deze auteurs wel.

Belangrijker vind ik echter dat ze *mild despotisme* en de manier waarop volgens Tocqueville de overheid civic engagement beïnvloedt niet gebruiken en zelfs niet eens noemen. Dat komt omdat ze vertrekken vanuit de bipolariteit die Tocqueville volgens hen schetst en die relaties tussen overheid en samenleving ontkent. Zijn hypothese van het milde despotisme is echter juist gebaseerd op een combinatie van de democratische overheid en democratische samenleving en niet op een scheiding daarvan. Mild despotisme is zelfs een uiting van de ultieme verbinding tussen samenleving en overheid. Individualisme, gelijkheid, bureaucratie en centralisering versterken elkaar. Maar Tocquevilles hypothese noemen ze niet.

Het ontbreken van Tocquevilles opvatting over het milde despotisme is merkwaardig omdat de auteurs stellen dat het juist Tocquevilles opvattingen zijn die tot grove generalisaties leiden. Terwijl ze mijns inziens juist op een generaliserende manier Tocqueville interpreteren. Ten eerste is zijn opvatting, zoals ik hierboven uiteen zette, veel complexer dan het trio doet geloven. Hij stelt dat er associaties zijn die ten gunste van het publieke belang werken en dat er associaties zijn (microsamenlevingen) die ten gunste van het eigenbelang werken. Zijn interpretatie

is lang niet zo eenduidig als de auteurs stellen. Daarnaast onderzoekt hij niet expliciet de relatie tussen middenveld en de staat. Hij onderzoekt de relatie tussen associaties en het publieke belang. Dat is wat anders, veel minder institutioneel dan de auteurs doen voorkomen. Wel stelt Tocqueville dat de staat associaties zal vernietigen door ze in te lijven en afhankelijk van zich te maken. En dat het belangrijk is om de invloed van de overheid op de democratische samenleving te onderzoeken. Precies het punt dat de auteurs als een belangrijke bevinding van hun onderzoek presenteren. En dat is precies het punt dat Tocqueville reeds onderzoekt in *L'Ancien Regime*. Daar gaan de auteurs echter aan voorbij. Ze maken van Tocqueville een eendimensionale stropop die ze vervolgens te lijf gaan.

Bloemraad getuigt van eenzelfde eenzijdige toepassing van Tocqueville in haar overigens grondige onderzoek naar het ontstaan van sociaal kapitaal bij immigranten en de rol van de overheid daarin. In *"The Limits of Tocqueville"* (2005) schrijft ze, "I show how settlement and multiculturalism policies provide material and symbolic resources that immigrants can use to build a large and diverse organisational infrastructure. These findings challenge arguments inspired by de Tocquevilles image of self-sufficient and self-started civic associations. Instead, the evidence suggests that migrants benefit from government involvement. One important implication is that by facilitating community building, host societies can encourage migrants' participatory citizenship in their new home" (2005: 1).

Ook Bloemraad creëert een "Tocqueville" die niet bestaat. Tocqueville dicht veel kwaliteiten toe aan associaties, maar niet dat ze "self sufficient" zijn. Eerder schreef ik op basis van Tocqueville dat de overheid bijvoorbeeld noodzakelijk is, om openbare orde te garanderen. Verder voorspelt Tocqueville dat mensen in de toekomst steeds afhankelijk worden van de overheid. Het zal hem dan ook niet verbazen dat mensen profiteren van overheidsinterventies. Daarnaast maakt Bloemraad een impliciete overgang van "associaties" naar "communities". Zo onderzoekt ze de gemeenschap van Portugezen en Vietnamezen in Canada en Amerika. Uiteindelijk concludeert ze dat Tocqueville het aan het verkeerde eind heeft omdat de Vietnamese gemeenschap profijt heeft gehad van overheidsinterventies. Een van de betrokkenen vertelt, "When we first came to Boston, after our processing for social security, food stamps, welfare, the [resettlement] agency gets one volunteer to work with our group. You know, helping me to apply for school, get some English... And that could be the factor in my decision to work for the community. I mean, the mainstream may provide the support for the Vietnamese... but [w]hy the Vietnamese cannot be the ones to help

their community?" (idem: 11). Degene die aan het woord is besluit mensen in dezelfde situatie te helpen bij het verkrijgen van overheidsvoorzieningen (social security, food stamps, welfare). Een totaal andere situatie dan de associaties die Tocqueville 174 jaar daarvoor in New England aantrof. Die produceerden zelf publieke goederen.

Daarnaast laat Bloemraad zien dat de organisaties binnen de communities "grotendeels" door de overheid gefinancierd worden. Daarmee komt ook Bloemraad in de buurt van Tocquevilles hypothese. De overheid neemt de volledige zorg over en stimuleert mensen zelfs om zich met hun eigenbelang, in dit geval hun community, bezig te houden. Bloemraad concludeert echter dat ze Tocquevilles grenzen en ongelijk aantoon, omdat overheden "associaties" niet vernietigen, maar stimuleren. Ook hier moet ik concluderen dat het niet gaat om een associatie zoals Tocqueville die in Amerika zag, maar om een etnische gemeenschap met specifieke belangen, wensen en voorkeuren. Een typische microsamenleving. Niet om een aggregaat van welbegrepen eigenbelang. Daarnaast voorspelt Tocqueville zoals ik stelde, dat overheden zullen proberen gemeenschappen te controleren. Met name in financiële zin omdat dat beheersing mogelijk maakt. Het is dan ook enigszins merkwaardig dat Bloemraad dit uitgebreide onderzoek met relevante conclusies ophangt aan een falsificatie van Tocquevilles gedachtegoed. Volgens mij verifieert ze zijn hypothese van het milde despotisme juist gedeeltelijk. Ik zou immers net zo goed op basis van de data van Bloemraad kunnen concluderen dat de democratische overheid het ontstaan van microsamenlevingen stimuleert. Maar Tocquevilles hypothese wordt andermaal niet genoemd.

PvdA Tweede Kamerlid Ton Heerst gaat in zijn voormalige functie als vicevoorzitter van de FNV nog een stapje verder in zijn eenkennige interpretatie van Tocqueville. Hij begint de bijdrage van het FNV aan de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur als volgt, "Alexis de Tocqueville noemde de lokale gemeenschap een leerschool voor de democratie, een plek waar burgers de kans krijgen om ervaring op te doen met de publieke zaak. Zo beschouwd vormt ook de decentralisatie van veel overheidsbeleid, denk bijvoorbeeld aan de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de toekomstige Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), een kans om burgers actiever te betrekken bij het bestuur."¹²² Zoals ik eerder besprak geeft Tocqueville niet alleen meerdere malen aan dat hij niet weet hoe je participatie moet stimuleren, hij waarschuwt tevens voor een te actieve rol voor de overheid daarin. In het bijzonder omdat de overheid vooral goed is in het maken van wetten en regels. In zijn beschrijving van mild despotisme wijst hij expliciet op het web van wet en regelgeving waarin de

overheid democratische participatie smooit. Desalniettemin ziet Heerst door Tocqueville, grote mogelijkheden voor verschillende wetten om de “great free schools of democracy” nieuw leven in te blazen. Heerst gaat zelfs voorbij aan de spanning die Tocqueville ziet tussen overheid en samenleving. Om maar te zwijgen over zijn hypothese van het milde despotisme. Heerst propageert bij monde van Tocqueville een instrumentalisme dat de Fransman juist ziet als de voornaamste oorzaak van de vernietiging van de democratische samenleving. Heerst misinterpreteert de Fransman volledig om zijn politieke statement kracht bij te zetten.

Een voorbeeld waarin alle bovengenoemde punten samenkomen is het lovenswaardige onderzoek van Pierre Rosanvallon naar de ontwikkeling van de civil society in Frankrijk na De Revolutie (2007). Hij vertrekt vanuit Tocquevilles veronderstelling dat de overheid zal groeien en de samenleving zal ontbinden. De ontbindende samenleving drukt Rosanvallon met name in kwantitatieve zin uit in het aantal associaties. Hij laat zien dat het aantal nieuwe associaties dat de Fransen per jaar oprichten gestegen is van 5000 in de vijftiger jaren tot 68.000 in 2001 (2007: 261). De Franse overheid is in 1995 verantwoordelijk voor financiering van 58% van het totale budget van alle associaties. In totaal werken er tijdens het einde van de 20^e eeuw 1,2 miljoen professionals bij de Franse associaties (2007: 257). Daarnaast laat Rosanvallon zien dat de Franse overheid in toenemende mate welwillend tegenover associaties staat. In allerlei plannen geeft de overheid aan meer met de associaties te willen samenwerken. Wel moet Rosanvallon constateren dat van de meeste van die plannen niets terecht komt. Ook problematiseert hij de associaties door te stellen dat een groot deel min of meer verkapte uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid zijn (2007: 256). Maar toch, de Franse Civil society lijkt springlevend. Dus hebben de voorspellingen van Tocqueville aan kracht ingeboet (2007: 263).

Rosanvallon komt bij het formuleren, testen en falsifiëren of aanscherpen van Tocquevilles hypothese in de buurt. Maar ook hij gaat niet ver genoeg in zijn problematisering van het middenveld. De vraag of er welbegrepen eigenbelang in associaties ontstaat of niet, heeft geen invloed op zijn conclusies. Hij concludeert op basis van zijn analyse dat er een “gap” bestaat tussen “the real France” en de “Tocquevillian caricature” (2007: 265). Het beeld van Frankrijk als een etatistische, bureaucratische en geïndividualiseerde samenleving berust op een hardnekkig vooroordeel, en Tocqueville is daar mede debet aan. Frankrijk is, als het gaat om het aantal associaties veel vitaler dan over het algemeen wordt aangenomen. Een belangrijke conclusie voor een land dat zichzelf over het algemeen typeert als

etatistisch en individualistisch en desondanks bij tijd en wijle door vakbonden en wilde stakingen gegijzeld wordt. En dat is ook precies het punt dat Rosanvallon wil maken. Er bestaat een kloof tussen “het echte Frankrijk” en de representatie van Frankrijk als een door de centrale overheid gedomineerde publieke entiteit (2007: 264-265). Rosanvallon legt echter geen verband tussen centralisatie en bureaucratie enerzijds en individualisme en gelijkheid anderzijds. Hij problematiseert de democratische overheid en de democratische samenleving op een andere manier dan Tocqueville.

Wittington schrijft ten slotte in *Beyond Tocqueville*, “The proper functioning of democracy depends on a particular interaction of society and political institutions, and not simply on the maintenance of societal activity per se” (2001: 31). Vreemd genoeg concluderen editors Edwards, Foley en Diani in *Beyond Tocqueville* (2001) om die reden, dat we “voorbij Tocqueville” moeten om sociale activiteit en politieke instituties overeen te laten stemmen. Zo wijzen er op, dat de manier waarop Robert Putnam sociaal kapitaal uitwerkt, aan de hand van Tocqueville, wel erg eenzijdig is. Putnam stelt dat sociaal kapitaal bijdraagt aan het weldadig functioneren van democratische overheden. Dat is volgens de bovengenoemde auteurs helemaal niet zeker. Immers, mensen kunnen ook samen komen om hun eigen belangen te behartigen of de overheid tegen te werken. Precies zo als Tocqueville zelf al aantoonde.

Tocquevilles variabelen zijn zelden eenduidig. Sociaal kapitaal kan democratie versterken, maar democratie ook uithollen. Edwards, Foley en Diani, de redacteuren van “*Beyond Tocqueville*” concluderen dan ook, “The civil society debate has served to focus attention on neglected aspects of social relations. Future research, however, will have to move beyond the broad and contested generalities of civil society to consider the concrete, context-dependent processes by which organizations and informal social ties alike reproduce inequality or transcend it, promote inclusive and cooperative relations, or build boundaries and reinforce hostility” (2001: 280). Het is me dan ook een raadsel waarom ze hun boek *Beyond Tocqueville* genoemd hebben. Daarmee wekken ze immers de illusie dat ze verder gaan dan Tocqueville deed. Dat Tocqueville een statische, consistente en eenduidige opvatting heeft van sociaal kapitaal die verder uitgewerkt dient te worden. *Back to Tocqueville* of *Beyond Putnam* zou passender zijn geweest. Hun aanbevelingen liggen in de lijn van wat Tocqueville ook deed.

Immers juist Tocqueville wijst, in tegenstelling tot Putnam, naast weldadige associaties op microsamenlevingen waarin mensen participeren om juist eigenbelang te realiseren. Juist Tocqueville gaat het niet om sociale activiteit per se, maar om die sociale activiteit die leidt tot welbegrepen eigenbelang. In onze bespreking van de democratische samenleving noemde ik immers ook de destructieve associaties. Daarnaast bestaan associaties (of ze nu weldadig of destructief zijn) voor Tocqueville niet in een vacuüm. Hij schetst altijd verbanden tussen democratische overheid en democratische samenleving, tussen “interaction of society”, of het gebrek daaraan, en “political institutions.” Tussen sociale en institutionele factoren. De hypothese van het milde despotisme die ik met Tocqueville formuleerde is gebaseerd op de relatie tussen kenmerken van de democratische samenleving (gelijkheid en individualisme) en de democratische overheid (centralisering en bureaucratie). Het boek van Edwards e.a. getuigt van de trend om aan Tocqueville eenduidigheid toe te dichten die feitelijk niet bestaat. Precies datgene wat ze Putnam min of meer verwijten. Het is illustrerend voor het andere onderzoek dat ik aanhaalde. Ik moet constateren dat Tocquevilles opvatting over mild despotisme nauwelijks weerklank vindt in het werk van auteurs die op basis van het werk van Tocqueville de actualiteit bestuderen. In sommige gevallen gebruiken auteurs schijnbaar onbewust zelfs Tocquevilles eigen bevindingen, verpakt als hun eigen conclusies, om andere delen van Tocquevilles gedachtegoed te falsifiëren. Met name zijn observaties over de democratische samenleving worden gebruikt. Daarmee maken auteurs vooral gebruik van dat deel van Tocquevilles gedachtegoed waarvan hijzelf dacht dat het in de toekomst niet meer voor zou komen: de associaties die welbegrepen eigenbelang ontwikkelen. De focus ligt op zijn bevindingen in Amerika, niet op de hypothese van het milde despotisme die hij formuleert. De nadruk ligt meer op Tocquevilles maatschappelijke analyse in *Democratie en Amerique*, dan op zijn institutionele analyse in *L’Ancien Regime*, laat staan op een combinatie van die twee.

Er is sprake van een blinde vlek bij onderzoekers die op basis van Tocqueville de actualiteit bestuderen. Die blinde vlek betreft zijn hypothese van het milde despotisme. Tocqueville heeft het expliciet over de mate van centralisering en bureaucratie die onder andere beheersing, willekeur, verkokering, excessieve regelgeving en het binnendringen van het privé domein tot gevolg heeft. De “binnenkant” van de democratische overheid wordt echter nauwelijks geoperationaliseerd, of geproblematiseerd in het meeste empirische onderzoek dat gebaseerd is op Tocqueville. Terwijl Tocqueville juist een innige relatie schetst tussen de bovengenoemde variabelen en individualisme en het vernietigen van welbegrepen eigenbelang. Het niet problematiseren van het middenveld, alsmede de

blinde vlek voor Tocquevilles democratische overheid, dan wel de eenzijdige interpretatie daarvan, maakt dat zijn hypothese van het milde despotisme nauwelijks aanwezig is in het werk van onderzoekers die aan de hand van zijn werk de praktijk bestuderen.

8.3 Een onzichtbare hypothese

Tocqueville geeft aan dat mild despotisme onzichtbaar is en dat het zich aan de publieke blik onttrekt. Ironisch genoeg lijkt dat nu ook voor zijn hypothese te gelden. Hoe kan dat? Als ik zijn hypothese van het mild despotisme onderzoeksgereed wil maken en als kern van de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkel beschouw, lijkt het verstandig een antwoord op die vraag te vinden. Waarom maken andere onderzoekers geen gebruik van zijn hypothese van het mild despotisme? Een verklaring zou kunnen zijn dat de wetenschappers anders kijken, andere variabelen en concepten hanteren. Civil society, middenveld, de staat, communities, verenigingen worden door elkaar gebruikt terwijl mensen min of meer op hetzelfde duiden. Bovendien is Tocquevilles werk hoogst ambigu zoals ik reeds in hoofdstuk 3 stelde. Van alle fenomenen beschrijft hij de voor en nadelen. Van gelijkheid, vrijheid, individualisme, centralisering en bureaucratie. Bovenstaande auteurs pinnen Tocqueville vast op een voordeel of een nadeel, en gaan daar vervolgens mee aan de slag. Zo ontdoen ze zijn werk van de ambiguïteit en nuance die het zo waardevol maakt zoals ik tevens in hoofdstuk 3 concludeerde. Wel verbindt Tocqueville de variabelen waar hij gebruik van maakt via ideaalmodellen intensief in de hypothese van het milde despotisme. In de onderzoekspraktijk zie ik echter dat wetenschappers delen van zijn werk gebruiken en los van de verbanden die hij in zijn hypothese schetst, inzetten. Ik zie dat vooral in de focus van de auteurs op Tocquevilles theorie over de weldadige associaties. Dat Tocqueville ook destructieve associaties beschrijft en bovendien voorspelt dat de overheid die associaties zal vernietigen komt nauwelijks ter sprake. Laat staan dat de democratische overheid de democratische samenleving te niet zal doen en dat democratie over zal gaan in mild despotisme.

Dat komt voor een deel omdat de wetenschappers tot verschillende disciplines behoren. Putnam is voornamelijk socioloog en bestudeert aldus sociaal gedrag, in de vorm van mensen die samenkomen in verenigingen. Tocquevilles welbegrepen eigenbelang lijkt meer een psychologische kwestie, of misschien wel een pedagogische kwestie te zijn. Het effect van semblable is wellicht sociologisch, maar het besef dat de publieke zaak ook van anderen is leren mensen door te ervaren en rijpt in de menselijke geest. Daar is ander onderzoek voor nodig. Putnam heeft het daar nauwelijks over. Laat staan over centralisering en bureaucratie. De andere auteurs die ik aanhaal, zijn voor een groot deel politicoloog van beroep en

bestuderen politiek gedrag. In het geval van Akkerman, Hajer en Grin bijvoorbeeld bestuderen ze of de democratische overheid, politiek gedrag van mensen (dat zich uit in participatie in het middenveld) kan bevorderen. Ze bestuderen vooral hoe de overheid zich opstelt en wat dat betekent voor het geheel en de diversiteit van groepen en mensen die participeren. Tocquevilles hypothese is echter gebaseerd op andere variabelen. Op gelijkheidsdrang en individualisme binnen de democratische samenleving, gecombineerd met centralisering en bureaucratie aan de “binnenkant” van de overheid.

Die combinatie van fenomenen vormt niet direct de lens van sociologen als Putnam en politicologen. Sterker nog, Tocquevilles mild despotisme speelt zich buiten hun lens af. Immers als associaties verdwijnen en er slechts individuen overblijven die geïsoleerd hun eigenbelang nastreven, dan is het sociologische onderzoeksobject van individuen die zich binden in een samenleving verdwenen. Dat geldt in zekere mate ook voor politiek gedrag als collectieve uiting. Als politicologen vooral gedrag van politici of bestuurders als onderzoeksobject hebben, dan vallen ze ook buiten de boot, omdat Tocquevilles overheidsvariabelen zich niet in het politieke domein, maar in het beleids- en uitvoeringsdomein bevinden. Wel zijn het juist deze disciplines, de politicologie en de sociologie, die het toegepaste onderzoek naar sociaal kapitaal en de rol van de overheid beheersen. Tocqueville wordt daarin vooral aangehaald als de bedenker of grondlegger van de waarde van participatie van burgers voor moderne democratie. Zijn visie op mild despotisme komt niet ter sprake.

Overigens wil ik daar niet mee zeggen dat er geen auteurs zijn die bureaucratie, centralisering, individualisme of gelijkheid behandelen. Het zijn klassieke onderzoeksthema's die menig boek of artikel gevuld hebben. Mijn onderzoeksvraag gaat echter niet over die thema's afzonderlijk, maar over de manier waarop Tocqueville ze samenbrengt. Wel moet ik constateren dat auteurs die op basis van het werk van Tocqueville de praktijk bestuderen die variabelen niet in samenhang bespreken. En juist daardoor ontbreekt Tocquevilles hypothese van het milde despotisme in empirisch onderzoek.

Uiteraard stel ik daarmee niet dat het onderzoek van bovengenoemde auteurs van generlei waarde zou zijn. In tegendeel. De relaties die ze beschrijven en onderzoeken brengen een beter begrip over de verhouding tussen de democratische overheid en democratische samenleving dichterbij. Mijn doel is echter niet het bespreken of beoordelen van hun onderzoek an sich. Ik zoek naar een manier om aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen te bestuderen. Dat betekent dat ik kijk naar

onderzoekers die dat ook doen en vooral hoe die onderzoekers dat doen. Ik moet concluderen dat in de voornaamste stroming van het empirisch Tocqueville-onderzoek, zoals de neo-Tocquevillians dat representeren, Tocquevilles hypothese van het milde despotisme nauwelijks een rol speelt. Dit in tegenstelling tot de onderzoekers die een theoretische interpretatie van Tocqueville ontwikkelen en die ik voornamelijk aanhaalde in deel I van dit onderzoek.

Kortom, het gaat mij er niet om aan te tonen dat mensen wel of niet “zuiver in de leer zijn” voor zover het de interpretatie van Tocqueville betreft. Voor zover dat al zou kunnen. Immers, in zekere zin is mijn interpretatie ook subjectief. En ik zal de laatste zijn om te claimen dat het de enig mogelijke interpretatie is. Waar het om gaat is, hoe en waar ik moet zoeken om Tocquevilles provisorische hypothese, als antwoord op mijn vraag naar het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie waarmee we de praktijk kunnen bestuderen, onderzoeksgereed te kunnen maken. De besproken literatuur hierboven maakt die vraag extra pregnant. Ik moet constateren dat Tocquevilles hypothese voor onderzoekers die Tocqueville benutten om de praktijk te bestuderen, onzichtbaar blijft.

Verder stel ik vast dat Tocquevilles observaties rondom de Amerikaanse weldadige associaties, het in populariteit winnen van zijn opvatting over mild despotisme. Vervisch legt precies de vinger op de zere plek. Hij haalt Howel en Pearce aan die schrijven, “De Tocqueville’s recognition of the importance of an active citizenship is one of his main contributions to the contemporary debate within liberal thought on the relationship between civil society and modern democracy” (Howell & Pearce, 2001: p. 44, als in Vervisch 2006: 12). Om vervolgens te stellen, “Dit idee wordt nog versterkt door wat de *neo-Tocquevillian revival* wordt genoemd en waar Robert Putnam een van de grondleggers van is. Putnam (1993) onderneemt een poging om de hypothese van de Tocqueville empirisch te onderbouwen” (2006: 12). Los van de één op één relatie die hij legt tussen Tocqueville en Putnam, en de niet-geproblematiseerde civil society, noemt hij het belang van de civil society voor democratie als Tocquevilles hypothese.

Ik noem dit een “zere plek” omdat Tocqueville associaties ontegenzeggelijk belangrijk vindt, maar we moeten zijn enthousiasme over weldadige associaties en het “sociaal kapitaal” dat daar aan ontspringt niet overdrijven. Aanvankelijk is hij erg enthousiast over associaties en hun waarde voor de Amerikaanse democratie, maar later in zijn leven begint hij daaraan te twijfelen, omdat hij overal centralisatie waar neemt, zo constateert ook Boesche (2008: 73 en 133). Uit zijn laatste belangrijke

werk, L'Ancien Regime, blijkt weinig meer van zijn passie voor weldadige associaties. Van zijn vrees voor despotisme des te meer. Die vrees is over eind gebleven sinds Democratie en Amerique.

Laat één ding dan ook duidelijk zijn. Individualisme is voor Tocqueville de dominante trend die hij in democratische samenlevingen aantreft. Een trend die immer voortschrijdt en nauwelijks te stoppen is. Net als centralisering en bureaucratie binnen de democratische overheid. Centralisering en bureaucratie en individualisme versterken elkaar. De associaties die Tocqueville in Amerika aantreft, zullen daar eventueel een rem op kunnen vormen. Maar hij voorspelt dat die vernietigd zullen worden door een milde despoot. Hoe populair ze in de literatuur ook mogen zijn, en hoe zeer ze ook in verband gebracht worden met Tocqueville, voor de Fransman zijn associaties en het welbegrepen eigenbelang dat daar eventueel ontstaat op zijn best een interveniërende variabele op de wederkerige en dominante relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving, tussen centralisering en bureaucratie enerzijds en gelijkheid en individualisme anderzijds.

Wil ik zijn hypothese als uiting van zijn gedachtegoed op een relevante manier uitwerken, dan zal ik me in de eerste plaats op die dominante relatie moeten richten. Op de relatie tussen de dominante kenmerken van de democratische samenleving en de democratische samenleving. Op de relatie tussen gelijkheid en individualisme enerzijds en bureaucratie en centralisatie anderzijds. Dat is waar de toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt. Met name omdat de meeste auteurs zich op Tocquevilles associaties richten, maar vooral ook omdat het meer recht doet aan het Tocquevilles hypothese van het milde despotisme, waar mijns inziens meerdere van zijn gedachtelijnen in samenkomen en niet alleen aan zijn visie op de associaties die hij in Amerika waarneemt.

Dat maakt de behoefte aan een “praktijk gerichte Tocqueville-interpretatie” des te groter. Een interpretatie die recht doet aan zijn hypothese van het milde despotisme waarin zijn visies over de democratische overheid en de democratische samenleving samengekomen. Er ontbreekt een manier om aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen te bestuderen. De onderzoeken die ik hierboven aanhaalde zijn hoogstens geïnspireerd door Tocqueville. Maar van empirisch Tocqueville onderzoek dat recht doet aan zijn gedachtegoed is geen sprake. Daarvoor zijn de interpretaties te eenduidig, en te partieel. Met die laatste constatering beantwoord ik wel mijn vierde onderzoeksvraag naar de manier waarop andere auteurs Tocqueville

gebruiken om actuele gebeurtenissen te bestuderen. Die manier is weinig bruikbaar voor het onderzoeksgereed maken van Tocquevilles provisorische hypothese van het milde despotisme. Sterker nog, die hypothese lijkt onzichtbaar

Aldus heb ik een perspectief nodig waarmee ik Tocquevilles onzichtbare hypothese zichtbaar kan maken en onderzoeksgereed. Ik moet constateren dat het dominante wetenschappelijke debat Tocquevilles theorie, of zijn kapitaal, om die term nog maar eens te gebruiken, niet volledig uitput en zijn hypothese impliciet negeert. Als de verbanden die hij smeedt tussen democratische overheid en democratische samenleving relevant zijn, dan is het een noodzakelijke opgave om daar verandering in te brengen. Zelf geeft Tocqueville aan dat er, “a new political science” nodig is voor, “a world altogether new.” Wellicht vind ik daar de lens die ik nodig heb om de door Tocquevilles geschetste variabelen en relaties in de praktijk te kunnen vinden. In de volgende paragraaf zal ik verkennen wat de kenmerken van die nieuwe wetenschap zijn en pogen die te verbinden met de opgave om zijn hypothese van het milde despotisme onderzoeksgereed te maken. Waarom ziet Tocqueville wat hij ziet? Of in termen van mijn vijfde onderzoeksvraag: hoe bestudeert Tocqueville zelf actuele gebeurtenissen? Daarover gaat het volgende hoofdstuk,.

9. Een nieuw perspectief

A new political science is needed for a world altogether new

Alexis de Tocqueville¹²³

Each individual fact mirrors and illuminates the whole

Alexis de Tocqueville¹²⁴

9.1 Tocquevilles nieuwe politieke wetenschap

Hierboven heb ik al een aantal elementen van Tocquevilles onderzoeksmethode besproken. Van de variabelen die hij gebruikt, beschrijft hij de voor en nadelen wat leidt tot een ambigue opvatting over de democratische samenleving en de democratische overheid. Daarnaast maakt hij gebruik van ideaalmodellen om een hypothese over de toekomst van de democratische samenleving en de democratische overheid te formuleren in de vorm van mild despotisme. Het democratische kwartje kan beide kanten opvallen. De goede kant van welbegrepen eigenbelang, vrijheid en diversiteit en de negatieve kant van gelijkheid, individualisme, bureaucratie en centralisering. Zijn veronderstelling luidt dat het laatste het geval zal zijn. Hieronder ga ik verder in op de manier waarop Tocqueville onderzoek verricht, om te achterhalen wat nodig is om zijn hypothese van het milde despotisme onderzoeksgereed te maken. Immers, in het vorige hoofdstuk concludeerde ik dat de manier waarop andere onderzoekers Tocqueville gebruiken daartoe weinig soelaas biedt. Wellicht vinden we een antwoord in de manier waarop hijzelf naar de praktijk keek. Immers, dat deed hij uitgebreid.

Tocqueville noemt de behoefte aan een nieuwe wetenschap voor een nieuwe wereld, zoals ik dat ook boven aan deze paragraaf citeer, in de inleiding van *Democratie en Amerique*. Merkwaardig is dat hij er niet expliciet op terug komt. Hoewel hij ook niet direct aankondigt dat hij dat zal doen in het boek. Mansfield en Winthrob zijn daar uitermate teleurgesteld over en gaan zelf opzoek naar de nieuwe en innovatieve elementen van Tocquevilles onderzoeksmethode (DA: xliii). Ze vinden drie elementen. Ten eerste democratie als “social state”, dat ik als de democratische samenleving beschreef. Ten tweede het gebruik van het begrip *semblables* en ten derde het doen van voorspellingen (*idem*). Daarnaast suggereren ze dat het expliciet *niet* vermelden van een methodologie of consistente verzameling van axioma’s tevens tot zijn nieuwe wetenschap behoort.

Ceaser houdt er een andere opvatting op na. Hij stelt expliciet dat Tocqueville naar Amerika vertrekt om een nieuwe politieke wetenschap te ontwikkelen. We moeten Democratie en Amerique dan ook lezen als de uitwerking van die methode (1985: 656-672). Uit hoofdstuk 2 waarin ik Tocquevilles leven behandelde, weten we echter dat zijn plannen niet zo concreet waren als dat Ceaser doet vermoeden.

Volgens mij is het ook mogelijk om Tocquevilles behoefte aan een nieuwe wetenschap op een andere manier te begrijpen. Tocqueville heeft de inleiding van *Démocratie en Amerique* als laatste geschreven. Het feit dat hij in zijn inleiding terugblikt op zijn conclusies, bevestigt dat. Het kan zijn dat het pleidooi voor een nieuwe wetenschap één van de conclusies is van zijn werk. De worsteling die hij doormaakt, kan hem hebben doen beseffen dat de wetenschap die hij beoefent en de manier waarop anderen wetenschap beoefenen niet meer afdoende zijn om te verklaren wat er om hen heen gebeurt. Na zijn pleidooi voor een nieuwe politieke wetenschap voor een nieuwe wereld, schrijft hij daarover het volgende, “But that is what we hardly dream of: placed in the middle of a rapid river, we obstinately fix our eyes on some debris that we will perceive on the bank, while the current carries us away and takes us backward towards the abyss” (DA: 7). Het lijkt voor hem en zijn tijdgenoten onmogelijk om buiten het object van onderzoek te treden, om het van een afstand, objectief te beschouwen en te analyseren. Daarvoor is democratie te alomvattend. Onderzoekers kunnen hoogstens een object fixeren, maar ondertussen wordt de onderzoeker meegesleurd. Perspectief en context veranderen continu. Dat maakt het ontwikkelen van objectieve, generaliseerbare kennis een hachelijke zaak. In het bijzonder ook omdat democratie continu in ontwikkeling is.

Democratie heeft Frankrijk overvallen. Het is niet natuurlijk ontstaan, zoals in Amerika. Mensen zijn er qua mores niet klaar voor, staatsmannen hebben zich niet voorbereid, en de wetenschap heeft het perspectief noch de kennis in huis om te begrijpen wat er gebeurt. Verklarende modellen zijn gebaseerd op het verleden. Maar het heden is anders. Met andere woorden, het is moeilijk om met de bestaande theorie de nieuwe ontwikkelingen te verklaren. Tocqueville doet een poging om op basis van de gebeurtenissen die hij ziet, de bestaande theorie aan te scherpen. Wat zet en houdt democratie in beweging? Hij probeert de basisprincipes achter de nieuwe ontwikkelingen te achterhalen. Hij gaat in *Democratie en Amerique* tot het uiterste om te begrijpen wat er gebeurt, maar hij begrijpt ook dat er nieuwe instrumenten nodig zijn en nieuwe perspectieven. Hij heeft geroeid met de riemen die hij heeft. Met de concepten die bestaan en de teksten die voorradig zijn. Maar

minimaal drie maal is hij geconfronteerd met het feit dat die concepten niet meer voldoende zijn. Hij moet ze oprekken, uitbreiden en van een nieuwe betekenis voorzien om te verklaren wat hij waarneemt. Zo wordt despotisme mild despotisme, tirannie de tirannie van de meerderheid en eigenbelang, welbegrepen eigenbelang.

Er ontstaan kortom nieuwe fenomenen en problemen waar de wetenschap zich nog niet over ontfermt. Bureaucratie, individualisme en de manier waarop ze zich tot elkaar verhouden, zijn daar mooie voorbeelden van. Daarnaast eindigt Tocqueville *Democratie en Amerique* met de hypothese van het milde despotisme die ik formuleerde. Het zou er op kunnen duiden dat hij instrumenten nodig heeft om die hypothese te testen. Maar dat is speculeren. Feitelijk is die volgtijdelijkheid ook niet van belang. Belangrijker is mijns inziens dat Tocqueville constateert dat er een nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling, genaamd democratie, Frankrijk overspoelt en dat er weinig valide manieren zijn om die ontwikkeling te begrijpen. En vooral dat Tocqueville in die nieuwe situatie een aantal ontwikkelingen en verbanden ziet die van belang zijn en samenkomen in zijn hypothese van het milde despotisme. Zelf geeft hij aan dat mild despotisme zich ontwikkelt in de schaduw van bestaande checks and balances. Dat het nauwelijks zichtbaar is. In de vorige paragraaf constateerde ik dat auteurs die aan de hand van "Tocqueville" de praktijk bestuderen, zijn hypothese van het milde despotisme links laten liggen. Of ze nemen de kernvariabelen niet waar, of ze zoeken er niet naar, of ze leggen er geen verbanden tussen. Hoe kan het dat Tocqueville dat wel doet? Dat Tocqueville die ontwikkelingen wel ziet? Wat is zijn perspectief, wat definieert zijn manier van kijken? En kan ik dat perspectief gebruiken om zijn werk aan te benutten om de praktijk in onze tijd te bestuderen?

Tocqueville spreekt zich twee keer expliciet uit over de wetenschap. Eenmaal verbindt hij het direct aan zijn hypothese van het milde despotisme, "The first, and in a way the only, necessary condition for arriving at centralizing public power in a democratic society is to love equality (or to make it believed (that one does)). Thus the science of despotism, formerly so complicated, is simplified: it is reduced, so to speak, to a single principle" (DA: 650). Gelijkheid van omstandigheden, het kenmerk van democratie is een van de principes die wetenschappers nader moeten onderzoeken. Gelijkheid is een *idée mère*. Daaruit valt alles af te leiden, zoals ik eerder stelde. Gelijkheid als *idée mère* beïnvloedt andere fenomenen. Als de gelijkheid verder voortschrijdt, zullen wetenschappers het moeten blijven onderzoeken en bevragen. Net als de gevolgen van gelijkheid: individualisme, centralisatie en bureaucratie en met name de relatie daartussen.

Uiteraard moeten wetenschappers zich ook richten op de enige mogelijke rem op mild despotisme, de associaties. “In democratic countries, the science of associations is the mother science; the progress of all others depends on the progress of that one” (DA: 492). Hoe ontstaan associaties, wat houdt ze in stand en hoe verdwijnen ze weer? En wat is hun waarde voor het bredere democratische geheel? Dat zijn vragen die daar bij passen. Maar hoe die vragen te beantwoorden?

Wolin besteedt een aanzienlijk deel van zijn “theoretische” biografie van Tocqueville aan de wetenschappelijke filosofie die Tocqueville gebruikt. In een hoofdstuk met de titel *Self and Structure* onderzoekt hij de methode die Tocqueville hanteert (2001: 76-102). Hij vertrekt vanuit de constatering dat Tocqueville in theoretische zin een autodidact is (2001: 78). Daardoor ontwijkt hij, wellicht onbewust, de methodologische controverses van zijn tijdgenoten. Wolin is gefascineerd door het feit dat Tocqueville zowel denker als doener is. Wetenschapper en politicus. Uit Tocquevilles werk spreekt onmiskenbaar de voorliefde voor theorie en de praktijk. Als politicus is hij op zoek naar relaties en verbanden. Als wetenschapper bevindt hij zich vaak in de politieke praktijk. Dat versterkt elkaar volgens Wolin.

Tocqueville probeert theorieën toe te passen, en de praktijk aan theorie te spiegelen. Wolin haalt in dit verband een anekdote aan over Tocqueville en Mill die de moeite waard is. Als het af is, stuurt Mill een exemplaar van zijn *Logica* naar Tocqueville. Tocqueville bestudeert het en stuurt na enige tijd een bedankbriefje terug, waarin hij Mill uitdaagt om zijn theoretische methode op de praktijk toe te passen. Daar zou toegevoegde waarde ontstaan, volgens Tocqueville. Niet in theorie alleen. In de brief die Mill terugstuurt, schrijft hij, “You share my ideas on the proper method for perfecting social science” (als in Wolin 2001: 78). Voor Mill is confrontatie tussen theorie en praktijk een mogelijkheid om de theorie te perfectioneren. Tocqueville hecht meer waarde aan de praktische relevantie van wetenschap. Hoe kunnen we de praktijk verbeteren op basis van de theorie?

Wolin positioneert Tocqueville tussen Descartes en Pascal (2001: 78). Descartes als de grondlegger van de moderne wetenschappelijke methodologie en objectieve wetenschap. Pascal die vooral opzoek is naar de relatie tussen wetenschap en andere methodes van zingeving, zoals het geloof. Volgens Descartes, is de voornaamste obstructie voor het creëren van waarheid en objectiviteit de mens zelf. Vooroordelen en waarden besmeuren het tabula rasa waarop Descartes objectieve waarheden en algemene wetten wil projecteren. De mens bevindt zich bovendien in sociale

verbanden als familie en kerk die vooroordelen en meningen versterken en sociale betekenis genereren. Dat gaat ten koste van de waarheid. Een wetenschappelijke methode, die voor iedereen hetzelfde is, kan observaties en redeneringen ontdoen van waarden en vooroordelen. In andere woorden, de Cartiaanse methode ontdoet de wetenschappelijke redenering van de singulariteit van het individu. Mits mensen de methode van Descartes zorgvuldig volgen, komen ze allemaal bij dezelfde conclusies uit. Hij ontdoet de wereld van haar mythes en de wetenschap van een deel van haar menselijkheid. *Cogito ergo sum* betekent ook een ontkenning van bijvoorbeeld emotie als waardevolle pilaar van het zijn.

Pascal wil niet leven in een wereld die Descartes ontdoet van waarden, betekenis, persoonlijke overtuigingen en het geloof. Juist de zaken die het leven mooi en dragelijk maken. Pascals toorn geldt met name Descartes ontkrachting van het geloof. Bovendien vindt hij Descartes' argumenten niet valide, "Ik kan het Descartes niet vergeven: hij had graag gewild dat hij in staat was geweest het in de hele filosofie zonder God te doen: maar hij kon toch niet anders dan hem een knip met de vingers te geven om de wereld in beweging te zetten: daarna heeft hij god niet meer nodig" (1997: 476).¹²⁵ Maar het gaat Pascal in bredere zin om het pleidooi van Descartes voor de dominantie van de ratio. In zijn *Pensees* schrijft hij over Descartes, "Men moet in het algemeen zeggen: "Dit geschiedt door vorm en beweging", want dat is waar. Maar om te zeggen door welke?, en de machine in elkaar te zetten is belachelijk. Dat is zinloos, onzeker en ondoenlijk. En als dat zo is, menen we dat de hele filosofie het niet waard is om je er ook maar één uur voor in te spannen" (1997: 38). Het is niet zinvol om alles met de rede te verklaren.

Zelf is Pascal vergeven van twijfel. Hij probeert het te verenigen met de zoektocht naar waarheid. Die zoektocht heeft volgens Pascal minder te maken met abstraheren van de werkelijkheid en op een afstand daarover nadenken. Hij wil meer met twee benen in de praktijk staan en betekenis vinden in de details van het dagelijkse leven. Veel intuïtiever en persoonlijker dan Descartes lief was. Twijfel is noodzakelijk om niet te snel tot conclusies te komen, maar door twijfel te methodiseren, ontdoe je onderzoek van de mogelijkheid van persoonlijke genialiteit, originaliteit en briljantie en belangrijker, van waarden en betekenis. Met andere woorden, Pascal is contextgevoeliger dan Descartes en probeert fenomenen binnen de context waarin ze plaatsvinden te begrijpen. Descartes probeert naar algemene wetten te zoeken. Wetten die het particuliere geval ontstijgen (Wolin 2001: 85).

“Descartes” staat grotendeels haaks op de manier waarop Tocqueville te werk gaat. Juist zijn persoonlijke geschiedenis is bepalend voor het feit dat Tocqueville ziet wat hij ziet en denkt wat hij denkt. Bovendien vormt het de motivatie en drive voor zijn zoektocht naar despotisme. Tocqueville kan zichzelf niet losmaken van zijn observaties, vragen, motivatie en conclusies. De opoffering van zijn persoonlijkheid ten behoeve van de wetenschappelijke methode ten bate van de objectiviteit die Descartes propageert, is te groot voor Tocqueville. Vooral ook omdat zijn zoektocht niet “waardevrij” is. Uiteindelijk is zijn doel het voorkomen van despotisme en niet het ontwikkelen van waardevrije kennis. Dat houdt onmiskenbaar een bias in, die de strijd met Descartes verloren zou hebben. Het hanteren van de Cartiaanse methode zou betekenen dat Tocqueville zijn queeste moet opgeven. En daarmee de zingeving binnen zijn persoonlijke en professionele leven. “Tocquevilles method would be anti-method because anti-Cartesian,” concludeert Wolin dan ook (2001: 79). In andere woorden, Tocquevilles overtuiging stuurt zijn manier van kijken, wat hij ziet, hoe hij interpreteert, analyseert en concludeert. Hij kan en wil zich daarvan niet los maken.

Aan de andere kant twijfelt Tocqueville voortdurend tijdens en over zijn wetenschappelijke exercities. Descartes omarmt de twijfel als medestander in de zoektocht naar waarheid. Twijfel is voor Descartes het zelfonderzoek waarmee de mens alle onzekerheid kan uitbannen. Alleen datgene waarover niet getwijfeld kan worden, maakt kans het predicaat “waarheid” te verdienen. Beroemd is Descartes’ zelf verkozen afzondering van een jaar, ergens in een gebouw waarover experts het niet eens zijn of het een oven of een hut met een verwarming was, om zijn eigen twijfels te lijf te gaan.

Maar Tocquevilles twijfel is anders. Hij is onzeker over waarnemingen in Amerika, over God en diens bedoelingen, en zijn persoonlijke beslommeringen. Na ziekte en dood typeert hij twijfel als de belangrijkste menselijke misère (als in Wolin 2001: 80). In tegenstelling tot Descartes kan hij zijn twijfels maar moeilijk ten productieve aanwenden. In zijn wetenschappelijke werk komt zijn twijfel vooral voort uit zijn pogingen om het algemene te verenigen met het particuliere. Zijn intuïtie met de zuivere redenering, Descartes met Pascal. Hij zwoegt, steunt en zucht en uit zijn twijfel aan Beaumont, zoals ik eerder schreef in paragraaf 3.1, door hem te vragen of het goed of slecht is dat zijn theorieën algemener en abstracter worden. En waarbij Descartes twijfel tot een uitgekende en heldere methode leidt om die twijfel te accommoderen, stort het Tocqueville in chaos en wanhoop.

Aan Mill schrijft Tocqueville, "I am never precisely sure where I am going or whether I will ever arrive. I write from the midst of things, and I cannot see their order as yet.... I want to run but I can only drag along slowly. You know that I do not take pen in hand with the prior intention of following a system and of marching at random toward an end; I give myself over to the natural flow of ideas, allowing myself to be borne in good faith from one consequence to another (als in Wolin 2001: 86). Uiteindelijk vormt die worsteling hem als theoreticus, maar hij treurt om het verlies van specifieke observaties die niet in zijn algemene theorieën passen (Wolin 2001: 93). Gefrustreerd noteert hij dat er niets een verlammerende uitwerking op de menselijke geest heeft, dan een abstract idee. "There is nothing more unproductive to the mind than an abstract idea. I therefore hurry to run to the facts. An example will shed light on my thoughts", schrijft hij in *Démocratie en Amérique* (DA: 590). Tijdens het schrijven van *L'Ancien Regime* maakt hij de zelfde worsteling door. De afzonderlijke feiten zijn bekend, maar hoe daar van te abstraheren? Aan Louis de Kergorlay schrijft hij, "I see the parts of such a work, but I do not perceive the ensemble; I very much have the threads, but the woof is lacking in order to make the clothes" (als in Boesche 2008: 5, zie ook Zunz en Kahan 2002: 257).

In het abstraheren gaan details verloren, en belangrijker, ambiguïteit. In hoofdstuk 3 zette ik immers al uiteen dat Tocqueville ambiguïteit weigerde te ontkennen ten bate van een consistente theorie. Veel auteurs zien dat als zijn kenmerk en bijdrage aan het denken over democratie. Fenomenen die hij tegenkomt, produceren verschillende, positieve en negatieve effecten. En dat wil hij in zijn werk reflecteren en niet wegwerken in abstracties die consistentie suggereren.

Aan de andere kant, wie zich slechts op de details richt, kan de grotere verbanden en betekenissen niet zien en dus geen betekenis genereren. Oftewel theorie en praktijk, abstractie en het particuliere geval moeten elkaar versterken. Wolin (2001: 137) wijst op een bijzondere passage uit *Democratie en Amérique* waarin Tocqueville duidelijk maakt dat hij heen en weer beweegt tussen abstract en concreet, algemeen en particulier, theorie en praktijk. Aan het einde van het eerste deel van *Democratie en Amérique* dat Tocqueville in 1835 publiceert, kijkt hij terug op het eerste deel en blikt hij vooruit op deel twee dat uiteindelijk in 1840 uit zal komen. Hij vertelt de lezer dat hij in het eerste deel vooral de praktijk heeft behandeld. Hij heeft verschillende waarnemingen uit de praktijk geïsoleerd en uitvoerig bestudeerd. In het volgende deel wil hij die verschillende waarnemingen bij elkaar brengen, "under a single point of view" (DA: 391). Zijn uitspraken zullen minder gedetailleerd zijn. Maar zekerder. Hij zal minder aandacht besteden aan onderscheid en meer aan overeenkomsten. Hij

zal van observaties in de praktijk naar theoretische conclusies bewegen. Hij voorspelt dat het de lezer en zichzelf meer zekerheid zal bieden.

Hij vergelijkt zijn wetenschappelijke exercitie met het beklimmen van een berg. "I shall be like the voyager who, in going outside the vast walls of a vast city, climbs to the nearest hill. As he moves always, the men he has just left disappear before his eyes; their dwellings their dwellings intermingle; he no longer sees public squares; he discerns the trace of the streets with trouble; but his eyes follows the contours of the town more easily, and for the first time, he grasps the form of it. (...) The details of this immense picture remains in the shadow, but my regard comprehends the sum of them, and I conceive a clear idea of the whole" (DA: 391). En dat is precies wat hij in het tweede deel doet. Hij abstraheert van de praktijk. De praktijk die hij in deel I beschrijft. Maar zonder de praktijk zal hij zijn uitzicht vanaf de top van de heuvel niet kunnen waarderen. En zonder zijn uitzicht van de top van de heuvel zou hij niet begrepen hebben wat hij in de stad zag.

Boesche wijst in dit kader op de fundamentele *pars pro toto* benadering van Tocqueville, "The most basic assumption underlying Tocqueville's work is the belief that every aspect of society – law, religion, customs, literature, politics, economics, and so forth – dynamically interrelates with every other, so that the part reflects the whole" (2008: 2). Daarmee staat Tocqueville ook volgens Boesche in de traditie van Pascal die het onmogelijk acht om delen van de samenleving te kennen, zonder naar andere delen en het geheel te kijken (2008: 3). Hij wil het geheel uit de delen verklaren en de delen uit het geheel. Dat vormt de kern van zijn worsteling. De hermeneutische cirkel is soms een blok aan zijn been, maar fungeert nog vaker als aanjager van zijn werk.

Al valt niet iedereen zijn heen en weer bewegen tussen deel en geheel op. Vooral het tweede deel van *Democratie en Amerique*, waarin hij zijn hypothese van het milde despotisme ontwikkelt, wordt gezien als pure deductie van de feiten die hij in Frankrijk en Amerika waarneemt. Tot grote irritatie van Bryce en Durkheim bijvoorbeeld, zo houdt Boesche ons voor (2008: 169). Mill kijkt er in zijn recensie van het tweede deel van *Democratie en Amerique* overigens anders tegen aan en prijst Tocqueville juist om zijn afwisselend gebruik van "inductie" en "deductie." "His method is, as that of a philosopher on such a subject must be—a combination of deduction with induction" (1840: 3). Hij redeneert van het algemene naar het particulier en andersom.

Maar de constructie van het geheel uit de delen en vice versa hangt uiteraard ook samen met de waarden die men aanhangt en met wat men *wil* zien. Daarin schuilt een risico omdat feiten vervormd of irrelevant kunnen worden. Dat laatste verwijt maakt Tocqueville Burke en met name diens geschiedenis van de Franse Revolutie. Burke paste oude modellen en gedachten toe op de gebeurtenissen tijdens de Franse Revolutie. Zodat hij de “new and universal meaning” van wat er gebeurt niet kan bevatten. Althans, hij kan de gebeurtenissen alleen begrijpen vanuit een verouderd begrippenkader (als in Boesche 2008: 7).

In deel twee van *Democratie en Amerique* denkt Tocqueville verder na over de spanning tussen theoretische abstractie en praktische singulariteit. Hij verbindt het aan zijn kritiek op democratie en het vormt een belangrijk element in zijn methode en het door hem gehanteerde perspectief, zoals ik in de volgende paragraaf uiteen zal zetten.

9.2 Abstractie

There is no absolute truth or good in human affairs

Alexis de Tocqueville¹²⁶

In het tweede deel van *Democratie en Amerique* (1840), komt Tocqueville tot een belangrijke conclusie. Een conclusie die raakt aan de spanning tussen theoretische abstractie en concrete praktijk. Maar niet zozeer in relatie tot de wetenschappelijke methode, maar tot democratie. Democratie is een abstractie in zichzelf. Dat geldt ook voor de belangrijkste fenomenen die het veroorzaakt zoals gelijkheid en centralisering in het algemeen en individualisme en bureaucratie in het bijzonder. Immers bureaucratie ontkent uitzonderingen en drijft op algemene principes en wetten. In de uitvoering, de administratieve centralisatie, worden verschillen uitgevlakt en weggevaagd. Dat gaat ten koste van de uniciteit van het particuliere geval en daarmee van de mogelijkheid om particuliere betekenis te genereren. In andere woorden, bureaucratie is een ongezonde abstractie. Het komt tot leven doordat politici en beleidsmakers op de berg staan en de stad bekijken en op basis daarvan wetten maken en beleid ontwikkelen, zonder de steegjes, mensen, pleinen en hun onderlinge verschillen te kennen.

Vanaf de berg lijkt iedereen immers ook hetzelfde. Oftewel, democratie brengt ongezonde abstracties met zich mee. Wolin omschrijft het voortreffelijk, “Tocquevilles remarkable insight was that the structure that generalization and

abstraction impart to a theory that has a certain analogous relation to the state bureaucracy. State power is most effective when its population is made subject to the same general rules; its becomes halting when forced to deal with numerous exceptions, particularly when the exceptions have power recourses independent of the state. Accordingly, bureaucracy, like generalization, wants to override exceptions abstract them out, smooth the ambiguities (2001: 93). Tocqueville schetst een rechtstreeks verband tussen de generalisatie als wetenschappelijk principe, afgeleid van Descartes en democratie als politieke uiting daarvan. "Generalization is the form of statement that is the context and allows no other. Its political counterpart is democracy subordinate to egalitarianism, while its governmental counterpart, or temptation, is administrative centralisation" (Wolin 2001: 97). In de beweging van het particuliere naar het algemene vlakt de onderzoeker verschillen uit. Net zoals wetten en beleid nooit alle particuliere gevallen kunnen incorporeren.

In *L'Ancien Régime et la Revolution* gaat Tocqueville verder op die gedachte. Hij onderzoekt de werking van abstracte principes op en binnen de democratische overheid, verder. Hij bespreekt het werk van de filosofen, het equivalent van de intellectuelen in de 20^e eeuw,¹²⁷ van voor de Franse revolutie. Met name de "Fysiocraten", ook wel "De economen", beschouwen het als hun taak om het openbaar bestuur te verbeteren. "The French Revolutions approach to the problems of man's existence here on earth was exactly similar to that of the religious revolutions as regards his afterlife. It viewed the "citizen" from an abstract angle, that is to say as an entity independent of any particular social order, just as religions view the individual, without regard to nationality or the age he lives in. It did not aim merely at defining the rights of the French citizen, but sought also to determine the rights and duties of men in general towards each other and as member of the body politic" (AR: 12). Het project van de filosofen is volledig theoretisch en abstract. Ze creëren Utopia's die los staan van de praktijk en de Franse context.

Ook de natuurstaat die Rousseau propageert, is een dergelijke abstracte theorie. "Their very way of living led these writers to indulge in abstract theories and generalizations regarding the nature of government, and to place a blind confidence in these. For living as they did, quite out of touch with practical politics, they lacked the experience which might have tempered their enthusiasms. Thus they completely failed to perceive the very real obstacles in the way of even the most praiseworthy reforms, and to gauge the perils involved in even the most salutary revolutions. (...) (T)hey had little acquaintance with the realities of public life, which, indeed, was terra incognita to them" (AR: 140). Waar de bureaucraten de aristocraten vervangen

op bestuursniveau, vervangen de filosofen de adel op intellectueel gebied.¹²⁸ Maar de filosofen hebben niet de praktische ervaring van de adel, en kunnen alleen vanuit theorie redeneren. Daarom ontgaat ze veel van wat belangrijk is, vooral als het gaat om de ambivalentie en complexiteit die het openbaar bestuur eigen is (AR: 142). Schama staft Tocquevilles these dat, "het Ancien Régime zijn eigen graf groef door onverantwoordelijk geflirt met ideeën die het slechts half begreep maar wel vermakelijk vond" (2000: 188).

Een van de abstracties die ik eerder besprak (paragraaf 4.3) is bijvoorbeeld de soevereiniteit van het volk, op individueel niveau uitgedrukt als de onnipotente burger. De gezanten van de revolutie, "...had anyhow one belief, and an admirable one, that we today have not; they believed in themselves. Firmly convinced of the perfectibility of man, they had fate in his innate virtue, placed him on a pedestal and set no bounds to their devotion to his cause (...) in short, they had a fanatical faith in their vocation-that of transforming the social system, root and branch, and regenerating the whole human race" (AR: 156). Volgens Tocqueville is dit "gepassioneerde idealisme" een nieuwe religie. Het hanteert dogma's die mensen inspireren tot daden die ze anders nooit zullen ondernemen. Abstracties als product van de rede, zijn het voertuig van instinct en passie geworden. Een belangrijke oorzaak van het ontstaan van De Revolutie.

De dragers van De Revolutie combineren hun voorliefde voor abstracte theorieën met idealisme en veranderingsdrang. "I am inclined to think it is from their writings that we learn most of its true character. In dealing with the problems of government the philosophers confined themselves for the most part to general ideas and purely abstract theories; the Economists, while never losing sight of theory, pay more need to practical politics. Whereas the philosophers depicted imaginary utopias, the economists sometimes pointed out what could and should be done in the existing world" (AR: 158). De economen zijn nog geneigd zich tot de praktijk te verhouden. Maar ook daar tonen ze een voorliefde voor abstracties. Centrale instituties blijven op hun instigatie bestaan. Lokale en afwijkende instituties moeten verdwijnen (idem).

Deze intellectuelen oefenen steeds meer invloed uit. "Since no free institutions and, as a result, no experienced and organized political parties existed any longer in France, and since in the absence of political groups of this sort the guidance of public opinion, when its first stirrings made themselves felt, came entirely in the hands of philosophers, that is to say the intellectuals, it was only to be expected that the directives of the Revolution should take the form of abstract principles, highly

generalized theories, and that political realities would be largely overlooked" (AR: 205). Theoretische abstracties hebben de voorkeur, de politieke praktijk wordt genegeerd.

"The result was nothing short of disastrous; for what is a merit in the writer may well be a vice in the statesman and the very qualities which go to make great literature can lead to catastrophic revolutions," aldus Tocqueville (AR: 147). Opnieuw legt hij een relatie tussen abstracte theorieën die wetenschappers hanteren en de voorliefde voor die theorieën aan de kant van de overheid in het algemeen en politici in het bijzonder. Alleen hebben nu de intellectuelen Descartes vervangen als aanjager en ontwikkelaar van abstracte ideeën. Tocquevilles betoog blijft hetzelfde. In termen die belangrijk zijn voor dit onderzoek, er bestaat een verbond tussen wetenschap en overheid in de voorliefde voor abstracte theorieën en het ontkennen van de complexe praktijk en afwijkende details.

Aron wijst op het verband dat Tocqueville legt tussen de abstracte utopieën van de Franse intellectuelen van de 18^e eeuw en het ontstaan van De Revolutie. Het volk is meer dan vatbaar voor ideeën als ongebreidelde vrijheid en ultieme gelijkheid en de *volonté générale*, de macht aan het volk. De potentiële nieuwe machthebbers nemen ideeën voor verandering rechtstreeks over uit de abstracte theorieën. "When we closely study the French Revolution we find that it was conducted in precisely the same spirit as that which gave rise to many books expounding theories of government in the abstract", aldus haalt Aron Tocqueville aan (1998: 272). Het revolutionaire regime heeft dezelfde hang naar brede generalisaties, wetgevingssystemen als blauwdrukken, een verachting voor feiten en de praktijk, een voorliefde voor het ontwerpen van nieuwe systemen. Het beste voorbeeld is de grondwet die het opnieuw volgens de wetten van de logica opstelt. In plaats van de bestaande grondwet te verbeteren op basis van de weeffouten die daarin zaten, en die in de praktijk tot uiting komen (idem).

Manent stelt na een uitvoerige studie naar de aard van democratie naar aanleiding van het werk van Tocqueville, dat democratie zelf een abstractie is. Een inhumane abstractie zelfs (1996: 131). De formele, statelijke kant van democratie is in de kern gebaseerd op abstracties die niet overeenkomen met de menselijke natuur. Zo zijn mensen bijvoorbeeld niet volstrekt gelijk. Wellicht voor de wet, maar niet in de werkelijkheid. Het probleem is wel dat de staat grotendeels gebaseerd is op wetten en dus is die staat gedoemd op permanente gespannen voet met de samenleving te staan. Fundamentele democraten weigeren dat te erkennen. Immers iedere vorm van

ongelijkheid, de gedachte dat sommige mensen wijzer zouden zijn dan anderen bijvoorbeeld, is de bijl aan de wortel van de dogma's waar democratie op steunt. De soevereiniteit van het volk is daar één voorbeeld van. "The democratic convention, in itself, strictly abstract and therefore, in a sense, strictly inhumane, is continually humanized, in democratic societies, by the compromises that it must make with the necessities of social life, the moral contents inherited from pre democratic epochs, and finally with the irrepressible spontaneity of human nature" (1996: 130).

Rosanvallon schetst een verband tussen Hegel en Tocqueville als het gaat om de spanning tussen het abstracte algemene en particuliere specifieke als het centrale dilemma van de moderne tijd, "...Hegel was able to point out how the dilemma of modernity, exemplified by the tension between generality and particularity, in practice centred upon the issue of intermediate bodies. Tocqueville shared this point of view" (2007: 70). Voornamelijk het punt dat die spanning juist tot uiting komt in "intermediate bodies" is interessant. Tocqueville poneert immers associaties als de kern van de Amerikaanse weldadige democratie. In die zin kan ik welbegrepen eigenbelang ook opvatten als een synthese tussen "algemeen" en "particulier."

Maar de synthese tussen algemeen en particulier ontstaat niet in de wereld die Tocqueville waarneemt. Hij constateert een innige overeenkomst tussen wetenschappers, politici en ambtenaren als het gaat om het ontwikkelen en aanwenden van abstractie ideeën. Abstracte ideeën die uiteindelijk schadelijk kunnen zijn voor de publieke zaak en mild despotisme dichterbij brengen (zie ook Rosanvallon 2007: 70-73). Voornamelijk omdat achter iedere beleidsabstractie een effectiviteitswens schuil gaat. Daarmee zijn abstracties zoals "deregulering", "burgerschap", "de klant centraal", "maatschappelijke verantwoor- delijkheid" of "meedoen" en "krachtwijken" mooie en duidelijke aangrijppunten voor onderzoek. Aan abstracties in het openbaar bestuur geen gebrek, zagezegd.

Dat roept de vraag op wat de rol van de wetenschapper die zich met het openbaar bestuur bezig houdt, zou moeten zijn. Immers, het doel van Tocquevilles zoektocht was het voorkomen van despotisme. Nu concludeert hij dat wetenschappers de komst van de milde despoot versnellen, door hun verbond met bestuurders en beleidsmakers in hun voorliefde voor abstracties.

9.3 Rol van de wetenschapper: doorprikken van abstracties

Tocqueville constateert dat wetenschappers gebruik maken van abstracties die bestuurders en beleidsmakers heel goed uitkomen, maar die in de praktijk uiteindelijk verkeerd uitpakken. Een voorbeeld is bureaucratie. Bureaucratie blijft

zichzelf perfectioneren en daarmee de controle- en interventie mogelijkheden. Tocqueville laat zien dat bestuurskundigen avant la lettre Lodewijk XVI, Napoleon en andere leiders helpen met het ontwerpen van controlemechanismen onder het mom van efficiency en effectiviteit. “All the governments of Europe have perfected administrative science prodigiously in our time; they do more things and they do each thing with more order, more rapidly, and less cost” (DA: 654). De “administrative science”, waarin ik wellicht een voorloper van de bestuurskunde kan zien, helpt met het ontwikkelen van steeds effectievere en efficiëntere uitvoeringstechnieken. Maar bovenal met het vergroten van de controlemogelijkheden. Zo kan de soeverein zijn werknemers steeds beter in de gaten houden, “...they invent new methods to direct them more closely and oversee them with less trouble. It is not enough for him to conduct all affairs by their agents; they undertake to direct the conduct of their agents in all affairs; so that public administration not only depends on the same power, it is compressed more and more in the same place and is concentrated in fewer hands” (DA: 654). De wetenschap van het openbaar bestuur draagt door het ontwikkelen van controlemogelijkheden en systemen, door het perfectioneren van de bureaucratie, bij aan de centralisering van de uitvoering. De waarden efficiency en effectiviteit leiden ze daartoe.

Effectiviteit en efficiency zijn de dominante waarden binnen bureaucratieën. Tocqueville schrijft, “The belief that the greatness and power of a nation are products of its administrative machinery alone is, to say the least, short sighted; however perfect that machinery, the driving force behind it is what counts” (AR: 175). Efficiency en effectiviteit, hoe perfect en nodig ook, kunnen nooit op zich staan. Het gaat te allen tijde allereerst om de vraag waartoe ze worden aangewend en wat het effect daarvan is op de democratische samenleving.

Met Tocqueville kan ik het antwoord geven. Efficiency en effectiviteit worden ingezet om beheersing en controle te bereiken en bezuinigingen te realiseren. Daarnaast versterken ze de centraliseringstendens. En door het stimuleren van de centraliseringstendens, draagt de wetenschap van het openbaar bestuur door “beheersingsweten” bij aan de accumulatie van macht. Frissen wijst er in dit kader op dat ook in Nederland het beheersingsweten zich vooral hult in Engelstalige begrippen. “Zodra de taal Engels is, kan men veilig stellen dat de beheersing aan het werk is: ‘performance indicators’, ‘targets’, ‘benchmarks’, ‘output’, ‘monitoring’, ‘assessments’, ‘planning and control’, ‘deliverables’ “ (2007: 29). Oftewel: wetenschappers die het functioneren van het openbaar bestuur bestuderen, dragen

bij aan het versterken van de democratische overheid en perfectionering van de bureaucratie. En daarmee in potentie aan het milde despotisme.

Abstracties kunnen stollen in wetten en beleid en leiden tot volksoproer en tirannie, maar vooral ook tot een versteviging van centrale krachten die de democratische samenleving in potentie te gronde richten. Maar bovendien stimuleren wetenschappers met hun theorieën en Utopia's een ongezond maakbaarheidsgehoof. Ongezond omdat het uitmondt in torenhoge verwachtingen ten aanzien van de centrale overheid. Verwachtingen die per definitie zullen leiden tot teleurstelling en daarmee tot verlies van legitimiteit voor de overheid. Daarnaast leiden abstracties tot beleid dat in de weerbarstige praktijk tot ongelijkheid en willekeur leidt.

Het is de rol van de wetenschapper om abstracte theorieën, en in dit geval abstracte beleidstheorieën overeen te laten stemmen met de weerbarstige samenleving. Op zo'n manier dat de democratische samenleving uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang aan kwaliteit wint, of op z'n minst niet verder afbrokkelt. Wetenschap en politiek zijn echter in hun ontkenning van de mogelijkheid van feilbaarheid verbonden. De politicus die wijst op de beperktheid van zijn capaciteit, pleegt politieke zelfmoord. De wetenschapper die de mogelijkheid van objectieve algemene wetmatigheden in twijfel trekt, zal niet snel door de overheid gevraagd worden om onderzoek te verrichten. Daarnaast zal hij of zij in permanente strijd met zijn of haar collega's leven. Dit versterkt de innige omhelzing tussen wetenschap en politiek en de neiging om te abstraheren nog verder.

Desondanks zullen wetenschappers, als ik Tocqueville juist interpreteer, juist moeten werken aan het ontkrachten van de dogma's waar de democratische overheid zich van bedient, in plaats van het ontwikkelen, aanleveren en voeden van daarvan. Ik kan het dan ook niet eens zijn met Snellen die op basis van Tocqueville juist stelt dat een verdere verwetenschappelijking van het openbaar bestuur per definitie een vereiste zou zijn voor democratie. In zijn essay over de grondslagen van de bestuurskunde vraagt Snellen zich af, "Wie zou willen ontkennen dat valide overwegingen op basis van wetenschappelijk solide argumenten in het voordeel van democratische beleidsvorming zijn?" (2007: 68). Om vervolgens Tocqueville aan te halen, "Sinds de tijd dat de inzet van intellect de bron van macht en rijkdom werd, is het onmogelijk geworden om niet iedere vooruitgang in de wetenschap, iedere verfrissende nieuwe waarheid en ieder nieuw idee als een kiem van macht te beschouwen die binnen het bereik van de mens komt" (als in Snellen 2007: 68). Mijns inziens moeten we dit citaat van Tocqueville juist begrijpen als een kritiek op de

verwetenschappelijking van de democratische overheid en de mate van abstractie die daarmee gepaard gaat. Om Snellens vraag te beantwoorden, juist Tocqueville zou willen ontkennen dat, “valide overwegingen op basis van wetenschappelijk solide argumenten” in het voordeel van democratische beleidsvorming zijn.

Dat is ook de rol die Tocqueville zelf aanneemt. Hij probeert juist wetenschappelijke waarheden te ontkrachten. Hij confronteert dogma's als gelijkheid, bureaucratie, burgerschap en de soevereiniteit van het volk, met de praktijk en zoekt zo naar het effect van de dogma's op de publieke zaak. Robert Dahl legt de noodzaak daarvan in “Democracy and its Critics” haarfijn uit. “What the critics often focus on are problems that advocates of democracy tend to neglect, or worse to conceal. What might be loosely called democratic theory (...) depends on assumptions and premises that uncritical advocates have shied away from exploring, or in some cases even openly acknowledging. These half hidden premises, unexplored assumptions, and unacknowledged antecedents form a vaguely perceived shadow theory that forever dogs the footsteps of explicit, public theories of democracy” (1989: 3). De dogma's waar democratie op steunt vormen zwakke plekken waar mensen die het slecht met democratie voor hebben, gebruik van maken. Het expliciteren van die zwakke plekken is een eerste stap in het verstevigen van democratie en van de bescherming van democratie.

Tocquevilles *bias* is volstrekt duidelijk en origineel. We moeten koste wat het kost despotisme voorkomen. Tocquevilles theorie is expliciet. In zijn werk ontstaat geen “schaduwtheorie.” En dat is bij veel democratietheorie anders. Veel auteurs willen aantonen dat democratie werkt en gaan daarbij impliciet voorbij aan de zwakke punten van democratie. Zo is bijvoorbeeld de waarde van “participatie van burgers” bij Putnam vrijwel zelfevident. Terwijl Tocqueville ieder begrip dat hij hanteert problematiseert.

Wetenschap is voor Tocqueville in die zin een extra “check” op de “balances” die het openbaar bestuur eigen zijn. Dat is met name nodig omdat de check and balances geen grip hebben op de zelfdestructieve mechanismen die democratie eigen zijn, zoals individualisme en bureaucratie. De voorliefde voor abstracte theorieën zorgt er echter voor dat die extra wetenschappelijke check op fundamenteel niveau verdwijnt. Om dat te herstellen moet de wetenschapper zich daarom ontwikkelen tot expert in het heen en weer bewegen tussen het algemene en het particuliere. Wetenschappers kunnen en moeten de schadelijke effecten die abstracties en dogma's in de democratische samenleving sorteren, aantonen. “There is an

important sense in which Tocqueville was engaged in a lifelong task of retrieving a receding aristocratic past in order to counteract the new forms of despotism. One possible task for today's theorist is to ponder his example and to undertake the task of retrieving a receding democratic present in order to counteract even more novel forms of despotism" (Wolin 2001: 9). Ook heden ten dage heeft de wetenschapper dus bij uitstek geen neutrale, of beter, een normatieve rol vis a vis democratie. De rol van wetenschapper in het algemeen en die van de bestuurswetenschapper in het bijzonder is het voorkomen van despotisme. Despotisme is moeilijk waar te nemen, maar het is noodzakelijk om het waar te nemen. Een startpunt is het ontkrachten, het doorprikken van dogma's en abstracties waarin het democratische overheid zich hult. De wetenschapper is dan in de eerste plaats analist. Dat houdt een zelfbeperking in omdat veel wetenschappers willen ontwerpen. En dat bepaalt de vorm van hun analyses. In de volgende paragraaf kijk ik naar de manier waarop bestuurswetenschappers te werk gaan.

9.4 Democratische administratie?

Daarbij is het niet mijn bedoeling om een compleet een volledig overzicht van de ontwikkelingen in de bestuurskunde te geven. Dat zou het doel van dit onderzoek, het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie, voorbij schieten. Ik concentreer me op het geven van een beknopt overzicht van die thema's die relevant zijn voor het onderzoeksgereed maken van Tocquevilles hypothese.

Van oudsher heeft bestuurskunde als georganiseerde en wetenschappelijke reflectie op beleid en beleidsorganisaties zich maar weinig bezig gehouden met de democratische merites van de ontwikkeling en de uitvoering van beleid. Vanaf haar oorsprong eind 19e eeuw in de scheiding tussen *politics* and *administration* heeft de bestuurskunde zich gericht op het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van politiek geformuleerde doelstellingen. Woodrow Wilson stelt het in *The Study of Administration* (1887), wat over het algemeen gezien wordt als de geboorte van de bestuurskunde, als volgt, "Administration lies outside the proper sphere of *politics*. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices" (1887: 210). Robert Denhardt (1993) laat zien dat Wilson daarmee de kiem legt voor het efficiency- en effectiviteitsdenken in de bestuurskunde. De scheiding tussen politiek en bestuur is noodzakelijk om het verschil tussen overheid en bedrijfsleven te minimaliseren. Beleidsorganisaties moesten zo effectief en efficiënt mogelijk gerund worden.

Vragen over *democratic responsibility* passen daar niet in omdat het in toenemende mate moeilijker is een constitutie uit te voeren dan er een op te stellen, aldus Wilson (als in Denhardt 1993: 50). Om die reden is het nodig om wetenschappelijke aandacht te richten op beleids- en uitvoeringsvraagstukken en niet zozeer op constitutionele kwesties. De vraag naar het *hoe* is van belang en niet zozeer de vraag naar het *wat* die het grootste gedeelte van de 19^e eeuw domineert. Vragen over legitimiteit en democratie zijn voor politiek, politieke wetenschap en politieke filosofie. De bestuurskunde moet vooral een organisatietheorie zijn die veel van het bedrijfsleven en de kennis daarover kan leren en geen filosofie over staat en samenleving die steunt op politieke theorieën en filosofie. “The field of administration is a field of business”, (idem) is de kern van Wilson’s betoog aldus Denhardt. En concepten als citizenship en *the common good* waar voornamelijk politiek filosofen zich mee bezig houden en hielden zullen de aandacht van een effectieve en efficiënte administratie maar afleiden.

Die gedachte is volgens Denhardt (idem: 75) altijd dominant gebleven. Via de jaren dertig met het Taylorisme en Gullicks postcorb¹²⁹ tot de politieke economie van Arrow in de jaren vijftig. Af en toe komen vragen naar de mate van burgerparticipatie en societal values boven. Maar theoretici die pleiten voor meer *citizen involvement* doen dat vaak omdat ook dat effectiever en efficiënter zou zijn voor het ontwikkelen van gedragen beleid. Voor het creëren van draagvlak voor potentiële politieke beslissingen. Niet vanwege de intrinsieke waarde die democratische waarden zouden bezitten. Onder invloed van de gedragswetenschappen die in de jaren 60 en 70 een hoge vlucht nemen, kijken rational- en public-choice wetenschappers ook naar de samenleving. Adam Smith’s schaduw reikt ver. Ze funderen hun theorieën expliciet in het ongebreideld nastreven van eigenbelang van mensen in samenleving en openbaar bestuur. Daaruit zou als vanzelf een groter collectief goed ontstaan. En bovendien zijn hun formules daar eenvoudig op toe te passen.

Al neemt de kritiek op de rationele manier van plannen tegelijkertijd toe. Lindblom noemt het door hem ontwikkelde incrementalisme veelzeggend “The Science of Muddling Through” (1959) en moet twintig jaar later constateren dat overheden “(Are) Still Muddling, Not Yet Through” (1979). Het maken van beleid is vaak een kwestie van kleine stapjes en “aanmodderen”, zo constateert hij. Pressman en Wildavsky vatten hun boek “Implementation” (1973) samen in de beroemde subtitel, “How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It’s Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic

Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes" (1973). Onverwachte en averechtse effecten zijn vaak dominant in de uitvoering van beleid. Lipsky constateert begin jaren '80 dat "Street Level Bureaucrats" echt bepalen welke richting beleid op gaat. Achter de loketten van de overheid zitten mensen die de echte beslissingen nemen. Daardoor pakt beleid vaak anders uit dan politici voorspelden (1981). Dit leidt echter niet fundamenteel tot het bijstellen van ambities van beleidsmakers. In tegendeel. Straks (paragraaf 9.6) zal ik verder in gaan op het verband tussen dit werk en Tocquevilles observaties over de "street level bureaucrats" in Engeland in 1836.

Zo'n honderd jaar na Wilson's oertekst culmineert de zegetocht van het efficiency en effectiviteitsdenken in het New Public Management (NPM) waarin marktwaarden domineren. Bestuurskundigen zijn vanaf de jaren tachtig in de ban van het New Public Management waarin regie, controle, marktwerking en efficiency assets zijn van publieke organisaties die als bedrijven moeten gaan functioneren. Vooral aangejaagd door Thatcher en Reagan. Zo stelt Reagan in zijn inaugurele rede, "Government is not the solutions to our problem, government is the problem." De markt zou dat probleem kunnen oplossen. En Thatcher houdt er een *Efficiency Unit* op na die de verantwoordingsmechanismen van de markt in de publieke sector moest introduceren om de *service delivery* te verbeteren (Kamarck 2007: 7).

Voornamelijk Osborne en Gaebler zetten NPM met hun *Reinventing Government* (1992) op de kaart. De overheid moet meer als bedrijf gaan werken, afslanken en zich ontwikkelen tot een slimme en klantgerichte dienstverlener. Het bedrijfsleven strekt daartoe als voorbeeld. Hood somt begin jaren negentig de belangrijkste doctrines van het New Public Management op, "1: 'Hands-on professional management' in the public sector, 2: Explicit standards en measures of performance, 3: Greater emphasis in output controls, 4: Shift to disaggregation of units in the public sector, 5: Shift to greater competition in the public sector, 6: Stress on private sector styles of management practices, 7: Stress on greater discipline and parsimony in recourse use" (Hood 1991a: 5-6).

Een decennium verder moet Hood, ditmaal samen met Peters (2004), echter constateren dat NPM haar beloftes nog niet heeft ingelost. Ondanks een wildgroei aan theorie en praxis constateren de auteurs een aantal paradoxen die NPM kenmerken en te wijten zijn aan de *unintended consequences* die Merton (1936) inherent verklaart aan de sociale wetenschappen en die ook hun invloed op NPM niet missen. Deze unintended consequences zijn echter niet van politieke aard, zoals

we straks bij Tocqueville zullen zien (paragraaf 9.6), maar duiden meer op het mislukken van de NPM-doelstellingen. NPM leidt, in tegenstelling tot haar belofte, tot meer controle, meer politieke inmenging en een grotere overheid. Volgens Hood en Peters is NPM als discipline halverwege het eerste decennium van de 21 eeuw halverwege haar ontwikkeling en is nadere bestudering van de paradoxen en onvoorziene effecten nodig om de discipline tot wasdom te laten komen. Vooral door de verzameling theorie met cases te confronteren (2004: 279).

Denhardt (2000) zit niet per definitie op de verdere ontwikkeling van NPM te wachten. Om zijn zorgen te verduidelijken haalt hij met instemming Dwight Waldo aan die eind jaren 40, min of meer tevergeefs, democratische waarden op de bestuurskundige agenda probeert te zetten. Terugkijkend naar de body of knowledge die de bestuurskunde tot dan toe rijk is, constateert Waldo dat er sprake is van een impliciete politieke theorie. Beleidsorganisaties zijn geen neutrale uitvoerders en de bestuurskunde is geen objectieve, beschrijvende wetenschap. Waldo wil de onderliggende assumpties en theorieën en hun consequenties voor de democratie achterhalen. "This was the task Waldo set for himself in writing *The Administrative State*: to explicate "the political theories implicit and explicit in the public administration literature (more generally, movement)" (als in Denhardt: 2000: 90).

Waldo komt tot de conclusie dat de bestuurskunde politiek geladen is (Denhardt 1993: 76). Juist doordat er zo expliciet uit gegaan wordt van het managen van overheden als bedrijven. In andere woorden: de impliciete politieke theorie van de bestuurskunde kan met één woord geduid worden: efficiency. Dat gaat ten koste van democratische waarden als rechtvaardigheid, solidariteit, vrijheid en gelijkheid. Meer politieke waarden die, zoals ik schreef, het efficiencydenken in de weg zitten. Maar juist door ze impliciet te negeren is het openbaar bestuur en de bestuurskunde *extra*-politiek. Ze leggen de samenleving waarden op en ontzeggen die samenleving waarden. Dat gaat ten koste van de democratie en het democratische vermogen van die samenleving. "...an uncritical acceptance of the administrative outlook constitutes a rejection of democratic theory and that is a societal problem, not simply a problem of administrative management" (idem). Waldo schetst, net als Tocqueville, een verbond tussen in de voorliefde voor centrale waarden en begrippen tussen politici en beleidsmakers en wetenschappers die politici en beleidsmakers bestuderen.

Maar er zijn meer overeenkomsten met Tocqueville. Waldo wil een theorie van *democratic administration* ontwikkelen. In 1952 schrijft hij, "If administration is indeed "the core of democratic government," then a theory of democracy in the twentieth century must embrace administration" (1952: 81). Dat is niet eenvoudig omdat de grondleggers van de bestuurskunde zoals Wilson en Goodnow, "...curiously (...) laid the foundation for a pattern of thought according to which democracy was for a generation to be a political principle external to the field of their professional interest in public administration. In fact, the latter students not only came to see democracy as external to their field of professional interest, but frequently regarded is as hostile to their central principle: efficiency. They became ambivalent, schizoid, seeking ardently to advance democracy by denying its relevance to the administrative process." (1952: 85). Volgens Denhardt is Waldo's missie al vrij snel van de bestuurskundige kaart verdwenen (1993: 78).

Om die reden herhaalt Denhardt Waldo's zetten begin dit millennium, ten opzichte van NPM. Hij concludeert dat NPM niet alleen de managementtechnieken uit het bedrijfsleven overneemt, maar ook haar waarden, "There is, of course, a long-standing tradition in public administration that government should be run like a business. For the most part, this recommendation has meant that government agencies should adopt practices, ranging from scientific management to total quality management, that have been found useful in the private sector. The reinvention movement takes this idea one step further, arguing that government should not only adopt the *techniques* of business administration, but it should also adopt the *values* of business" (2000: 90).

Waarden als eigenbelang en marktwerking moeten in die gedachte, net als in de public choice theorie, het publieke belang garanderen. Als voorbeeld van zijn bezwaar tegen die gedachte hekelt Denhardt het NPM principe dat de overheid moet fungeren als een *customer service* die de klant moet bedienen. "In our view, these ideas go beyond improving the quality of government service and, in fact, represent a particular political viewpoint, one that prefers a government that responds to the short-term self interests of isolated individuals (customers) rather than one that supports the pursuit of public interests publicly defined through a deliberative process (citizens)" (2000: 91). Hij concludeert dan ook dat de bestuurskunde, wellicht meer dan ooit, politiek geladen is en dat NPM democratische waarden ontkent. "The political theory of reinvention, founded on a faith in individual self-interest as the engine that drives social good, in fact acts to deny the ideal of citizenship" (2000: 92). Daar moeten politiek, samenleving en beleidsorganisaties zich goed van bewust zijn.

NPM heeft een democratische prijs. Effectiviteit en efficiency staan op gespannen voet met burgerschap.

Geïnspireerd door Waldo's queeste naar democratic administration vraagt Denhardt zich af hoe het kan dat juist in het publieke domein bedrijfswaarden (de markt, de klant, eigenbelang) democratische waarden (de publieke zaak, de burger, collectief belang) domineren. De waarden die de theorie en praktijk van NPM drijven, zijn volgens Denhardt mede zo dominant omdat andere theorieën zich nauwelijks als alternatief *body of knowledge* organiseren. Dat is ook de reden waarom Waldo's ideeën nooit van de grond kwamen. Daar moet verandering in komen. Onder de noemer New Public Service (NPS) doet hij daartoe dan ook een poging. Denhardt lijkt zich te bewegen in het domein van Tocqueville. Al refereert bij mijn weten zelden of nooit aan de Fransman.

NPS moet alternatieve bestuurskundige theorieën die democratische waarden als vertrek- en eindpunt nemen, samenbrengen. "The New Public Service provides a rallying point around which we might envision a public service based on and fully integrated with citizen discourse and the public interest" (2002b: 557). Niet marktwaarden en klanten staan centraal, maar burgers en de publieke zaak. Overheden moeten vooral burgers helpen om hun gemeenschappelijke belang te definiëren. Dat kan door burgers en civil society meer ruimte te geven en te kiezen voor een discoursbenadering in plaats van voor sturing en controle. Denhardt pleit aldus voor een bestuurskunde die expliciet appelleert aan burgerschap en publiek belang. Een bestuurskunde die democratische waarden verkiest boven marktwaarden. "Values such as efficiency and productivity should not be lost, but should be placed in the larger context of democracy, community, and the public interest" (idem). De bestuurskunde heeft behoefte aan een frame, een methodologie waarin het handelen van beleidsorganisaties in een democratische context geplaatst kunnen worden. Pas als een dergelijke methodologie voor handen is, is de scheiding tussen politics en administration definitief en terecht ten einde en kunnen we ons richten op de vraag hoe we het openbaar bestuur tot hoeder van de democratische samenleving kunnen maken.

Parsons lijkt het met Denhardt eens te zijn. In zijn vuistdikke werk *Public Policy* (1995) concludeert hij dat de grootste uitdaging voor de bestuurskunde is om voorbij *service delivery* richting *democratization* te gaan (1995: 613). Hij laat zien dat de groten der wetenschappers van het openbaar bestuur (Lasswell, Lindblom, Etzioni) zich al bezig hielden met, "The wider purposes of public policy as involving enlightenment,

the fuller development of individuals in society, and the development of consent, consensus, social awareness, and legitimacy, rather than simply the delivery of goods and services" (idem).

Concreet houdt zijn boodschap in dat we naast het vergroten van efficiency en effectiviteit en verbeteren van service delivery, checks and balances inbouwen in de vorm van participatie en lokale democratische controle. Wel constateert Parsons een groot probleem. Mensen zijn daar niet toe in staat. Ze hebben niet de politieke en democratische capaciteit, die nodig is om een professionele overheidsmachine te controleren, terwijl dat wel nodig is. Die boodschap van het verlies aan checks en balances en de gebrekkige democratische capaciteit van de burger, dreigt verloren te gaan in al het management en NPM geweld en dus blijft het nodig om te benadrukken. De overeenkomst met Tocquevilles hypothese van het milde despotisme dringt zich in oppervlakkige termen op. Het openbaar bestuur is almachtig, de samenleving en het individu zijn machteloos. Maar ook Parsons betreft Tocqueville niet in zijn beschouwingen.

Gelukkig, aldus Parsons, zijn er bestuurskundigen die zich blijven richten op thema's als participatie, co-productie, communicatie, decentralisatie en gemeenschapszin (idem: 615). De nieuwe taak voor de ambtenaar en de bestuurskundige ligt in het trainen en onderwijzen van mensen om de hun democratische capaciteit te vergroten. Daarmee verlaat Parsons de rol van de beleidsmaker als ondergeschikte van de politiek. De nadruk moet komen te liggen op de relatie tussen beleid en samenleving in plaats van op de relatie politiek en beleid, "Thus, whereas the predominant focus of policy analysis in the 1960's was speaking truth to the rulers, the mission of the next decade must be to help in fostering a genuine dialogue between policy-makers, policy specialists and an 'active' society" (idem: 615). Het maakt niet uit wie het systeem aanstuurt, de bureaucratie is een autonoom geheel. En juist daarom is de relatie tussen samenleving en het openbaar bestuur zo van belang. Terwijl in het verleden de nadruk altijd lag op de relatie tussen samenleving en politiek. Parsons volgend, moet ik me juist richten op de relatie tussen het bureaucratische systeem en de samenleving aan de outputkant van beleid.

De taak van de bestuurskunde ligt dan ook in het formuleren, ontwikkelen en delen van waarden om de democratie te bevorderen. En waar Denhardt op Waldo steunt, haalt Parsons Lasswell aan die in hetzelfde jaar als Waldo (1948) constateert dat het doel van het maken en bestuderen van beleid "the progressieve democratization of

mankind” is (als in Parsons 1995: 616). De democratische samenleving moet rigoureus gedemocratiseerd worden. Door de overheid wel te verstaan.

Ik constateer dat de nadruk op efficiency, effectiviteit en service delivery ten koste gaat van democratische waarden, maar dat het realiseren van democratische waarden extra moeilijk is omdat mensen de capaciteit missen die democratie tot leven te laten komen. Een moeilijke paradox.

Kamarck probeert in *The End of Government as we know it* (2007) uit die paradox te geraken. Ze wil voorbij gaan aan de discussie of nu de markt of de publieke sector beter in staat is om publieke goederen te produceren. “As in most complex problems both are right and wrong. The choice of means and whether or not it contributes to the public good depends on a set of factors having to do with the characteristics of the policy objective at hand and the management of the public-sector implementation” (idem: 11). Wat werkt hangt af van de aard van het probleem. Als medewerker overheidsvernieuwing in de Clinton-Gore regering ontdekt Kamarck dat op het ene moment marktwaarden en methoden, en op een ander moment publieke waarden en methoden nodig zijn. Soms kunnen overheden zelfs beter netwerken van maatschappelijke actoren inzetten om publieke doelen te realiseren.

Haar pragmatische aanpak is verleidelijk. Ze ontwikkelt een typologie van problemen op basis waarvan voor markt, overheid of netwerk kan worden gekozen. Waar veiligheid in het geding is, bij bijvoorbeeld bij de uitgifte van paspoorten of de beveiliging van vliegvelden, moet de overheid zelf een rol spelen. Netwerken van maatschappelijke actoren kunnen het best creatieve en innovatieve oplossingen genereren en uitvoeren vanwege hun flexibiliteit. De markt kan het beste grote gedragsveranderingen realiseren. Denk bijvoorbeeld aan de statiegeldfles. Niet alleen omdat mensen gevoelig zijn voor financiële prikkels, ook omdat de overheid de capaciteit niet heeft om die veranderingen te realiseren.

Door als voornaamste criteria veiligheid, flexibiliteit en de grootte van gedragsveranderingen te nemen, voegt ze een andere, meer pragmatische dimensie toe aan de meer principiële uitersten democratie en markt. Nadere bestudering leert echter dat ze democratische waarden vooral inbouwt in haar concept van democratic accountability. In haar eigen woorden, “Democratic governments are ultimately judged on their accountability to citizens, as much if not more than on their efficiency. And thus the post-bureaucratic state will be judged not only by its performance but by the degree to which it allows citizens to hold it accountable for

its actions" (idem: 25). Ze weegt het democratisch gewicht van overheid, markt en netwerk op basis van de mate waarin ze transparant zijn.

Daarmee is haar principiële democratische waarde accountability met als mechanisme transparantie. Dat lijkt al snel op een cirkelredenering omdat diezelfde transparantie nodig is om de prestatieafspraken op te kunnen stellen en te evalueren. Juist die prestatieafspraken zijn weer het bepalende mechanisme in de reinventing government stroming (idem: 16) en een noodzakelijke voorwaarde om effectief en efficiënt te kunnen werken. Daarmee maakt ook zij democratie ondergeschikt aan effectiviteit en efficiency. In andere woorden, ze hanteert een zeer smalle definitie van democratie om de werkbaarheid van verschillende modus operandi van het openbaar bestuur te bestuderen en te beoordelen. Daardoor blijven efficiency en effectiviteit als dominante waarden overeind.

De belangrijkste impliciete les van Kamarck is mijns inziens echter dat de manier waarop beleid wordt *uitgevoerd*, bepalend is voor de manier waarop mensen zich opstellen en niet zozeer de manier waarop beleid *ontwikkeld* wordt. En dat daar keuzes in gemaakt kunnen worden op basis van het onderhavige probleem. Daarbij laat ze vooral zien dat de overheid markten en daarmee klanten kan creëren en niet hoe overheden de publieke zaak en burgers kan creëren. Het dilemma van Parsons blijft voortbestaan.

Aan de ene kant zie ik bestuurskundige theorieën die uitgaan van eigenbelang en marktwaarden waarin de klant centraal staat, aan de andere kant zie ik theorieën die uitgaan van het publieke belang en democratische waarden waarin de burger centraal staat. Of, zoals Denhardt het stelt, "If we assume the responsibility of government is to facilitate individual self-interest, we will take one set of actions. If, on the other hand, we assume the responsibility of government is to promote citizenship, public discourse, and the public interest, we will take an entirely different set of actions" (2000: 557).

Zo bestaat er een aantal overeenkomsten tussen het gedachtegoed van Tocqueville en de thema's die actueel zijn binnen het geheel aan verklaringen voor het functioneren van het openbaar bestuur. Net als Tocqueville wil Waldo het openbaar bestuur meer in een democratische context plaatsen. Ook constateert Waldo, met Denhardt in zijn kielzog, dat waarden als efficiency en effectiviteit haaks staan op de ontwikkeling van de democratische samenleving. Daarnaast formuleert Parsons de relatie tussen beleid en samenleving als de voornaamste locus van onderzoek en mogelijke

verbeteringen. Hood en Peters wijzen ons op de *unintended consequences* van NPM als de oorzaak van democratisch leed.

Maar belangrijker dan de overeenkomsten zijn de verschillen tussen Tocqueville en de contemporaine wetenschappers. In de theorieën die ik hierboven besprak is het object en vertrekpunt van beleid dan wel de klant (NPM), dan wel de burger (NPS). En wie burgerschap wil stimuleren doet de klant teniet, wie de klant wil faciliteren negeert de burger. Publiek belang en privaat belang worden geformuleerd als twee uitersten. In theoretische zin is dat een verhelderende conclusie. Maar het is tevens een gepolariseerde en onproductieve discussie. Ten eerste omdat ik met Tocqueville zag dat mensen niet of hun eigenbelang, of het publieke belang navolgen, maar dat het van specifieke situaties afhangt. In het meest gunstige geval ontwikkelen ze welbegrepen eigenbelang als een synthese tussen publieke en private belangen. Als Tocquevilles hypothese van het milde despotisme klopt, zien ze alleen hun eigen belangen en kunnen ze ook niet anders zien dan hun eigen belangen, omdat de democratische overheid het publieke domein volledig gemonopoliseerd heeft. Klant en burgers huizen in principe in één ziel. Wat juist daarom opvalt, is dat de brug tussen eigenbelang en publiek belang die Tocqueville smeedt in de vorm van welbegrepen eigenbelang, in het discours ontbreekt. Met name als complementaire waarde naast efficiency en effectiviteit om de output en outcome van het openbaar bestuur te beoordelen. Aan de andere kant formuleerde ik welbegrepen eigenbelang en de associaties waarin het ontstaat hoogstens als interveniërende variabele op de dominante relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving.

Wat opvalt, is dat de auteurs die pleiten voor de incorporatie van democratische waarden in de set van beoordelingscriteria voor het openbaar bestuur, zich vooral richten op de inputkant. “Burgers” moeten betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming. Ambtenaren moeten daar een rol in spelen. Een merkwaardige figuur omdat op deze manier de representatieve democratie nog een keer over gedaan wordt. Immers ambtenaren als het uitvoerende verlengstuk van gekozen politici gaan nu opnieuw de kiezers betrekken om te vragen of degenen die ze hebben gekozen de juiste keuze hebben gemaakt. Het Droste effect ligt op de loer. Bovendien ontrekt deze manier van werken zich aan het systeem van formele checks en balances, of dat systeem nu werkt of niet. Daarnaast leidt het tot een deadlock omdat ze ook moeten constateren dat mensen niet willen participeren of niet kunnen participeren overeenkomstig het publieke belang. Het individualisme speelt daar een belangrijke rol in. Het zou volgens Parsons dus juist de overheid moeten zijn die

deze deadlock moet doorbreken en mensen moet (her) opvoeden tot verantwoordelijke burgers. Hij voorziet minister Ter Horst en haar burgerschapsplannen van een wetenschappelijke legitimatie.

Aan de andere kant zie ik dat de aanhangers van het nieuw publiek management zich wel richten op de outputkant van beleid. Overheden moeten op een efficiënte en effectieve manier service leveren aan klanten. Dat met de introductie van de klant het eigenbelang zijn intrede doet in het publieke domein en overheden dat zelfs in stand houden en stimuleren hoeft hier geen uitvoerig betoog. Immers dat klanten vooral hun eigen belangen en voorkeuren moeten benadrukken omdat anders “de markt” niet werkt is bekend. Wel moet ik constateren dat met het nieuw publiek management het eigenbelang, naast in het politieke domein, zoals ik in hoofdstuk 6 besprak, ook zijn intrede doet in het administratieve domein.

Peters legt het ditmaal met Pierre haarfijn uit (2007). In toenemende mate genereert het openbaar bestuur input voor beleid door naar de civil society en burgers te luisteren in plaats van naar volksvertegenwoordigers en politieke partijen. Ze spreken zelfs van “closing the gap” (2007: 4) als het gaat om het dichten van de kloof tussen burger en bureaucratie. Een kloof die gedicht moeten worden omdat een te grote afstand tussen burger en bestuur ten koste gaat van de legitimiteit van de democratische overheid. Dit roept onvermijdelijk associaties op met het werk van Ankersmit dat ik aanhaalde tijdens het bespreken van de rol van de volksvertegenwoordiging. Immers met Ankersmit stelde ik dat het dichten van de kloof het primaat van het eigenbelang zou stimuleren. De “kloof” bestaat juist het feit dat er een verschil bestaat tussen publiek belang en individueel belang. Als de democratische overheid die kloof dicht door het eigenbelang centraal te stellen, gaat dat ten koste van de publieke zaak. Feitelijk maakt het niet uit of die kloof gedicht wordt tussen politici en burgers, of tussen de bureaucratie en burgers. In beide gevallen gaat het om de interface tussen de staat als combinatie van politiek en bestuur enerzijds en de samenleving anderzijds. In andere woorden, als de democratische overheid in de ontwikkeling en uitvoering van beleid tevens burgers op hun wenken gaat bedienen, zet de overheid eigenbelang alsnog op de troon. Waar het om gaat is dus niet of het eigenbelang via de politiek of direct via de civil society en “de burger” de beleids- en uitvoeringsorganisaties binnen komt. Maar dat het eigenbelang die organisaties binnenkomt. In beide gevallen is de publieke zaak het slachtoffer.

De “kloof” kan bestaan tussen volksvertegenwoordigers en de burger en tussen bureaucraten en de burger. Politici dichten die kloof aan de voorkant door het eigenbelang te behartigen. Bureaucraten dichten die kloof aan de achterkant door burgers als klant te benaderen. Dat is precies de reden waarom de democratische overheid aan de ouput kant een belangrijke rol speelt als het gaat om de relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving. Die ouputkant is minder zichtbaar omdat de politiek in de belangstelling staat, maar wetten krijgen gestalte in de uitvoering. Daar sorteren ze effect. Zo moeten ook Peters en Pierre constateren. Met name de “various consumer-choice-based models of public service production” (2007: 3) spelen daar een belangrijke rol in.

Aldus schaar ik onder de noemer New Public Service auteurs die zich richten op het stimuleren van democratische waarden aan de input kant van beleid. Bureaucratieën moeten naar burgers luisteren en ze opvoeden in de waarde van het publieke belang. Onder de noemer New Public Management schaar ik auteurs die zich richten op het stimuleren van het eigenbelang aan de outputkant van beleid. Bureaucratieën moeten burgers op hun wenken bedienen. Fritz Scharpf (1999) ten slotte, zou een uitzondering kunnen vormen. Immers met zijn pleidooi voor output legitimiteit van met name de Europese Unie, mikt hij op hetzelfde domein als Tocqueville. Scharpf drukt deze vorm van legitimiteit echter vooral uit als het behalen van resultaten en het leveren van diensten. De democratische capaciteit van de samenleving is niet duurzaam met zijn opvatting van outputlegitimiteit verbonden.

Tocqueville kiest een andere benadering, die mijns inziens voor het verklaren van het functioneren van het openbaar bestuur en de relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving meer relevant is. Vooral omdat Tocqueville het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid van democratie niet legt bij geïndividualiseerde burgers, maar bij het functioneren van het openbaar bestuur. Immers mild despotisme kenmerkt zich door een alles overheersende overheid.

Het openbaar bestuur, dat van meet af aan het dominante object van onderzoek in de bestuurskunde is. Is dat systeem bevorderlijk of schadelijk voor de democratische samenleving? Een leidende en nog immer belangrijke vraag in de bestuurskunde dunkt me. En een vraag die een ander licht werpt op de scheiding die Wilson aanbracht tussen politiek en beleid. Immers, in zekere zin stelt Tocqueville dat als het om het voortbestaan van de weldadige democratische samenleving gaat, politiek minder relevant is dan de beleidsorganisatie. De bureaucratische beleidsorganisatie ontwikkelt zich autonoom en oefent een veel grotere invloed op de samenleving uit

dan de politiek ooit zou kunnen. Dat maakt beleid en beleidsorganisatie niet zozeer relevant als middel voor interventie, maar als waarborg voor de democratische samenleving. Meer dan dat de politiek dat is.

In andere woorden, ik kan politiek en beleid in formele en theoretische zin wellicht scheiden, de facto is de beleidsorganisatie extra politiek. Immers, het beïnvloedt het democratische vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang en de mogelijkheid van mensen om gezamenlijke problemen gezamenlijk op te lossen. Bovendien leer ik van Tocqueville dat de kenmerken van de milde despoot schier onzichtbaar zijn. Is het dan niet juist aan beleidswetenschappers en bestuurskundigen om die kenmerken in het huidige tijdsgewricht te formuleren en despotisme zichtbaar te maken? De wetenschappelijke studie naar despotisme en tirannie heeft zich altijd gericht op het politieke terrein, machthebbers en machtsmisbruik. Tocqueville wijst op het uitvoerende systeem als de voornaamste locus van despotisme. Welke persoon of partij de formele politieke macht heeft is irrelevant. In andere woorden, de scheiding tussen politiek en bestuur is in de bestuurskunde altijd uitgedrukt in institutionele termen. Met Tocqueville zie ik juist dat de scheiding tussen beleid en “het politieke” de locus is van het milde despotisme. Het politieke niet als institutie, maar als draagvlak voor publieke beslissingen binnen de samenleving. En het is precies dat politieke dat de democratische overheid negatief beïnvloedt, zo stelt Tocqueville.

Tocqueville onderzoekt juist het effect op democratische waarden van het administratieve domein en hoe die waarden tot uiting komen. Hij vraagt zich niet af in welke mate beleids- en uitvoeringsorganisaties burgers betrekken, of klanten bedienen, maar wat het effect is van de uitvoering van beleid op de democratische capaciteit van de mens in het algemeen en de burger in het bijzonder. Wat betekent de klantbenadering voor de mogelijkheid van het ontstaan van het welbegrepen eigenbelang en de afhankelijk van mensen van de democratische overheid? Dat zou hij zich vermoedelijk over NPM afvragen. Wat NPS betreft het volgende. Vermoedelijk zou hij de analyse van Denhardt c.s. delen dat overheden burgerschap beïnvloeden. Maar om daar, net als Parsons, de conclusie aan te verbinden dat de gezanten van diezelfde overheden burgers moeten gaan opvoeden in de waarde van het publieke belang, zou hij vermoedelijk zien als de ultieme uiting van het paternalisme van de milde despoot. “Ik leer u wel met mij omgaan!” Daarmee immers neemt de democratische overheid volledig de rol op zich die de associaties in Amerika hadden.

Met name de output en de outcome van beleid zijn dus bepalend voor de kwaliteit van democratie. Niet zo zeer de input kant van verkiezingen en interactieve beleidsprocessen, die over het algemeen als de locus voor het ontstaan van democratische kwaliteit wordt gezien. In contemporaine termen: het beleidsproces bestaat uit input, throughput, output en outcome. Veel auteurs zoeken de kwaliteit van democratie uitgedrukt als de relatie tussen overheid en samenleving aan de inputkant van het proces, en wellicht tijdens de throughput-fase. Als ik Tocqueville volg, moet ik me meer richten op de output en de outcome van beleid. Uiteraard moet het besluitvormingsproces ook democratisch ingericht zijn. Maar waar het beleid waarin het besluitvormingsproces resulteert effecten sorteert kan ik mild despotisme waarnemen.

Aan de hand van de grondige studie van Snellen (2007) naar de grondslagen en paradigma's van de bestuurskunde kan ik precies duiden waar Tocqueville in dit kader verschilt van onderzoekers die het functioneren van het openbaar bestuur tot hun domein rekenen. Snellen onderscheidt en bestudeert vijf paradigma's die de studie van het openbaar bestuur hebben gedomineerd en nog steeds domineren: "

1. Het openbaar bestuur als een aan de politiek onderworpen instrument.
2. Het openbaar bestuur als een aan de politiek ter beschikking staand beleidsproductiesysteem.
3. Het openbaar bestuur en de politiek als partijen in een verhouding van vraag en aanbod.
4. Het openbaar bestuur als een instrument tot verwetenschappelijking van de politiek.
5. Het openbaar bestuur als een postmodern instrument van de politiek."(2007: 8).

De vijf paradigma's mogen verschillen, ze komen echter overeen in hun focus op de relatie tussen politiek en openbaar bestuur. Tocqueville maakt het mogelijk om de contouren van een paradigma te schetsen waarin de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving centraal staat. Daarin schuilt de toegevoegde waarde van de Fransman voor de bestuurskunde. Hij wijst ons een nieuwe locus voor democratisch onderzoek.

Verder moet ik op basis van de besproken contemporaine theorieën concluderen dat Tocquevilles onderscheid tussen publieke en private belangen zich in het actuele discours voordoet als het verschil tussen klant (eigenbelang) en burger (publiek

belang). Beide zijn het begrippen die veelvuldig voorkomen in bestuurskundige theorieën, maar waar een wereld van ambiguïteit en ambivalentie achter schuil gaat, zoals ik met Tocqueville zag. Een wereld die bestuurskundige onderzoekers niet altijd onderkennen.

Daarmee raak ik aan een probleem dat nog niet eerder uitgebreid ter sprake kwam. Dat probleem schuilt in de normativiteit van de theorieën die ik onder NPM en NPS kan scharen. Die theorieën zijn op de ontwikkeling van nieuwe ontwerpen en verbeteringen gericht. Onderzoekers die zich in deze kampen bevinden, schrijven voor hoe het ideale bestuur er uit moet zien, wellicht nog meer dan ze analyseren. Ze ontwerpen meer dan ze onderzoeken. Daarin schuilt het grootste verschil met Tocqueville zoals ik in de volgende paragraaf zal betogen.

9.5 Rol van de wetenschapper: niet ontwerpen, wel vernietigen

He reminds opponents of democracy that they must come to terms with democracy, and he tells proponents that democracy too can lead to despotism.

Harvey Mansfield & Delba Winthrob¹³⁰

Veel auteurs, zoals ik eerder besprak tijdens de behandeling van de neo-Tocquevillians, willen bewijzen dat democratie werkt. Dat is een lovenswaardig en in zekere zin noodzakelijk streven. Het gaat echter wel gepaard met een onmiskenbare bias. Nu is dat op zich geen probleem, zo lang die bias geëxpliciteerd wordt. Vaak is dat niet het geval. Het probleem is wel dat die auteurs zich daarbij op Tocqueville baseren en met name op zijn observaties over de weldadige associaties in Amerika en niet zijn complete gedachtegoed incorporeren. Bestuurskundige auteurs proberen vooral te ontwerpen en nemen daarbij dan wel de klant dan wel de burger als uitgangspunt, maar onderzoeken nauwelijks het effect van beleid op de democratische capaciteit van de samenvloeiing uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang.

Zelf probeert Tocqueville vooral aan te tonen dat democratie niet werkt, waarom het niet werkt, wanneer het niet werkt en in welke zin het niet werkt en aldus despotisme kan ontstaan. Dat levert per definitie een andere vorm van onderzoek op. Zoals ik hierboven besprak willen sommigen, zoals Bloemgaard, laten zien dat overheden sociaal kapitaal kunnen creëren. Anderen, zoals Akkerman, Hajer en Grin, zoeken bevestiging van hun vermoeden dat de interactieve staat gunstig is voor de democratische samenleving. Putnam onderzoekt de positieve relatie tussen

overheidsprestaties en civil society. Parsons wil zelfs dat overheden burgers burgerschap bijbrengen. De onderzoeken verschillen, maar komen overeen, in die zin dat de onderzoekers middels hun onderzoek getuigen van hun loyaliteit aan democratie. Democratie moet werken. En als het niet werkt zoals het moet, dan moet het maar zoals het werkt. Ze lijken er van overtuigd dat we moeten roeien met de democratische riemen die we hebben. En dus zoeken ze naar manieren om de democratische kwaliteit van die riemen te beschrijven. Hun loyaliteit uit zich kortom in een bevestiging van het systeem dat we democratie noemen. Wenselijkheid bepaalt hun analyse. Boesche wijst in dit kader op het verschil tussen Tocqueville enerzijds en Mill en Marx anderzijds. Geloofde Marx immers niet, ondanks zijn intelligente analyse, onvoorwaardelijk in de overwinning van de arbeidersklasse? En vertrouwde verlichtingsoptimist Mill niet op de rede en onderwijs als bouwstenen van de samenleving? (2008: 18). En vormden arbeidersklasse, rationaliteit en onderwijs niet de kern van hun analyses? En getuigden ze daarmee niet van hun loyaliteiten? Net zoals NPM-ers onvoorwaardelijk in de klant vertrouwen en NPS-ers in de burger?

Tocqueville kent een andere loyaliteitsopvatting. Manent (1996: 129-132) legt het als volgt uit. Tocqueville is een gematigde vriend van democratie. Dat houdt in dat hij democratie kritisch volgt en laat zien waar principe en praktijk van elkaar verschillen. Daarnaast zijn er ongematigde vrienden van democratie. Ongematigd in de zin van principieel, of dogmatisch, ze willen geen concessies doen aan het democratische principe, om in de praktijk meer effect te bereiken. Een voorbeeld is de onderkenning van diversiteit. Het onderkennen van diversiteit is nodig om het democratische dogma van gelijkheid in de praktijk van waarde te laten zijn, zoals Manent ons hierboven voorhield. Maar de ongematigde vrienden van democratie weigeren die concessies te doen. "These immoderate friends of democracy refuse these compromises under the pretext that these compromises will maintain and even engender inequalities contrary to the democratic principle. At this point they strive to subject all aspects of human life, not to a dogma or doctrine, (...) but to a pure negation" (1996: 130-131). Democratie in zijn meest radicale vorm is een ontkenning van de menselijke diversiteit. De staat als de meest radicale en geformaliseerde uiting van democratie is daar de meest fundamentele uiting van. Het is de gestolde ontkenning van verschil, althans als ik Manents interpretatie van verschil volg. Juist daarin schuilt de kiem van het despotische karakter van die staat. Zijn conclusie naar aanleiding van het werk van Tocqueville luidt dan ook, "To love democracy well, is to love it moderately" (1996: 132). Opdat we niet het unieke karakter van de

menselijke natuur, en van de individuele mensen met het democratische badwater weggooien.

Tocqueville is er van overtuigd dat democratie het beste systeem is. En hij accepteert dat systeem. Hij is alleen niet de vriend die bemoedigende woorden spreekt en iemand continu bevestigt in wat hij of zij goed doet. Geen zachte heemeester in moeilijke tijden. Zijn loyaliteit uit zich meer in het leveren van kritiek. Daarnaast heeft hij ook een expliciete vijand. Een vijand tegen wie hij democratie wil beschermen. Die vijand heet despotisme. Om die bescherming succesvol te laten zijn, bestudeert hij democratie uitgebreid op haar zwakke plekken. Die moeten genezen, maar daarvoor moeten de wonden eerst grondig bestudeerd en gereinigd worden. Ook van het zout dat hij daar zelf bij tijd en wijle in strooit.

Een brief die Tocqueville aan Francis de Corcelle, één van de recensenten van *Democratie en Amerique*, schrijft, maakt zijn houding zeer duidelijk, "I have sought, It is true, to uncover the natural tendencies a democratic social state gives to human thought and institutions. I have highlighted the dangers awaiting humanity on the way to democracy. But I have not suggested that one cannot fight against these dangers and combat them if diagnosed in time. One can avert them if they are properly anticipated" (Parijs 12 april, 1835, als in Zunz & Kahan 2002: 136-137). Vervolgens geeft hij aan dat de gevaren niet onvermijdelijk zijn, zoals andere auteurs beweren. Zij roepen het noodlot over zich af op die manier, aldus Tocqueville. "But I would like to see society aware of the dangers of democracy like a strong man who knows that perils exist and that he has to confront them to reach his goal. Such a man exposes himself to dangers without regret and without misgivings, as the necessary requirement of his undertaking. He is fearful only when he cannot see them fully" (Idem). Vervolgens biedt hij zijn excuses aan omdat hij zo lang op dit punt door gaat. Maar het is dan ook zijn "fundamentele idee" en "de bedoeling van zijn werk", en het is dus belangrijk dat het publiek dat begrijpt (idem).

Tocqueville is kortom de vriend die zegt waar het op staat. Ook als dat niet welkom is. Een vriend bovendien, die alleen bang is als hij niet weet wat het gevaar is. Daarin zit een groot verschil tussen auteurs die met behulp van Tocqueville de kracht van democratie willen bewijzen door de positieve elementen van het systeem te beschrijven, terwijl Tocqueville zelf zich fundamenteel richt op de zwaktes van democratie. Dat vormt tevens een verklaring voor de onzichtbaarheid van zijn hypothese over het milde despotisme in empirisch onderzoek op basis van Tocqueville. Wetenschappers die de kracht van het systeem willen aantonen, zullen

niet snel vanuit de hypothese vertrekken dat de democratische overheid de democratische samenleving vernietigt. Terwijl juist dat volgens de Tocqueville de democratische wond is die moet helen. En die heelt niet door ontkenning.

In Tocquevilles tijd is democratie voornamelijk een geloofstelsel. Een geloof dat bij tijd en wijle tot uitwassen leidt. De revolutie heeft bijvoorbeeld een religieus karakter, "It would perhaps be truer to say that it developed into a species of religion, if a singularly imperfect one, since it was without a God, without a ritual or a promise of a future life. Nevertheless, this strange religion has, like Islam, overrun the whole world with its apostles, militants, and martyrs" (AR: 13). Hij wil dat geloof tot een zeker weten maken. Democratie van haar religieuze elementen ontdoen. Dogma's ontkrachten en vervangen voor mechanismen waarvan hij vermoedt dat ze democratie bepalen, maar niet onderdeel uitmaken van de democratische catechismus. Daardoor is hij niet zozeer bezig met verbetering en ontwerp, maar met analyse en onderzoek.

En het verschil tussen analyse en ontwerp is groot. Immers, als onderzoekers ontdekken wat er mis gaat, wil dat niet per definitie zeggen dat ze ook weten wat de oplossing is. En al helemaal niet dat er een duidelijke oplossing is of dat die oplossing wetenschappelijk gelegitimeerd is. Desondanks mondt veel onderzoek uit in aanbevelingen "voor de politiek" die anders moet handelen en "beleidsmakers en bestuurders" die de abstracte plannen en ideeën van de wetenschappelijke analist moeten "implementeren." Daarvoor zijn wel vaak "mentaliteitsveranderingen" of "cultuuromslagen" vereist. Maar hoe die tot stand komen is niet bekend. Ondergetekende vormt daar zelf overigens geen uitzondering op.¹³¹ Het probleem is ook niet zozeer dat wetenschappers politici, bestuurders en beleidsmakers adviseren, maar dat in het proces, abstracte theorie als het eindpunt van analyse van wetenschappers tot ontwerpnorm voor politici, bestuurders en beleidsmakers verwordt.

Neem het sociaal kapitaal concept van Robert Putnam dat ik eerder besprak. In principe is *Making Democracy Work*, het boek waarin Putnam zijn these ontwikkelt, een analyse. In het domein van het openbaar bestuur is het uitgangspunt voor ontwerp geworden. Putnam toont aan dat sociaal kapitaal belangrijk is, dus gaan we het ontwikkelen, zo luidt de redenering. Het probleem is dat Putnam zelf nergens aantoont dat ontwikkeling van bridging sociaal kapitaal ook daadwerkelijk mogelijk is. Sterker nog, hij geeft aan dat hij het nog nooit gezien heeft. Ter Horst constateert,

wellicht terecht overigens, een gebrek aan burgerschap. Haar oplossing is: het creëren van burgerschap. Dat klinkt logisch, maar de vraag is of het mogelijk is.

Hetzelfde mechanisme zie ik bij interpretaties van het werk van Tocqueville. Hij constateert na een uitvoerige analyse dat associaties belangrijk zijn. Dat wil echter niet zeggen dat associaties en welbegrepen eigenbelang te creëren zijn volgens hem, en al helemaal niet door de overheid, al willen sommige auteurs zoals George (1922) anders doen geloven. Tocqueville stelt immers, “Sentiments and ideas renew themselves, the heart is enlarged, and the human mind is developed only by the reciprocal action of men upon each other” (DA: 491). Welbegrepen eigenbelang ontstaat dus niet tussen mens en overheid, maar tussen mensen onderling. Het morele effect van mensen die gezamenlijk optrekken om gezamenlijke problemen op te lossen (zoals in Amerika) kan dus nooit door de tandem overheid – mensen vervangen worden. *Esprit public* ontstaat alleen in interactie tussen burgers onderling. Niet tussen burgers en overheid. In de termen die ik eerder ontwikkelde: welbegrepen eigenbelang ontstaat door democratische ervaring. Niet door bureaucratische ervaring. Ze zijn zelfs onverenigbaar. Dat neemt niet weg dat overheden om de haverklap het ontstaan van burgerschap en participatie willen stimuleren en dat wetenschappers willen aantonen dat precies dat mogelijk is. Vaak beroepen ze zich daarbij, zoals ik eerder schreef (hoofdstuk 8), op Tocqueville.

In al zijn ambivalentie is Tocqueville echter in een ding expliciet en eenduidig. Over overheden die participatie willen bevorderen zegt hij, “As soon as it tries to leave the political sphere to project itself in this new track, it will exercise an insupportable tyranny even without wishing to; for a government knows only how to dictate precise rules; it imposes the sentiments and the ideas that it favours, and it is always hard to distinguish its counsels from its order” (DA: 492). Eerder bracht ik het achter-de-voordeur-beleid ter sprake. Juist daar blijkt hoe moeilijk het is om raad en advies van de democratische overheid van regels en handhaving te onderscheiden. Immers, wie onder het mom van brandveiligheid binnenkomt (counsel) en vervolgens controleert op illegale bewoning (orders) haalt de twee grondig door de war. Het feit dat dit bewust gebeurt versterkt Tocquevilles observatie.

Een observatie bovendien, die heel goed het spanningsveld tussen staat en samenleving weergeeft. Ten eerste kan de overheid als tiran overkomen terwijl dat niet bedoeld is. Dat komt omdat ze vooral goed is in regels maken, en dat wellicht niet de kwaliteit is, die vereist is om participatie te bevorderen. Bovendien is het een partij met belangen, die niet, net als de andere partijen gelijk is. Het zal, wat het ook

zegt, die belangen najagen. "This will be still worse if it believes it self really interested in having nothing stir. It will then hold itself motionless and let itself be numbed by a voluntary somnolence" (DA: 492). Dat maakt de situatie alleen maar erger. In beide gevallen leidt het tot een onbetrouwbare overheid die willekeurig te werk gaat, daar waar het legitimiteit, draagvlak en burgerschap zegt na te streven.

Daarnaast vindt bij Tocqueville, betekenisgeving nooit plaats los van praktijk en context. Abstracte concepten krijgen alleen toegevoegde waarde in hun context. Zo relateert hij zijn observaties in Amerika behoorlijk, "But I do not consider American institutions the only ones or the best a democratic people should adopt" (DA: 221). Of associaties zinvol zijn of niet is vooral van de democratische context afhankelijk. Als er sprake is van burgers die op verlichte wijze eigenbelang en collectief belang kunnen verbinden, als er met andere woorden sprake is van welbegrepen eigenbelang, dan is decentrale administratie de beste vorm. Om bij het voorbeeld van openbare orde te blijven, wanorde zal in een dergelijke situatie nauwelijks voorkomen. In Amerika is dat het geval. Als er echter sprake is van mensen die vooral hun eigenbelang najagen en het collectieve belang aan de overheid over laten, dan is er geen andere vorm dan centrale administratie mogelijk. De beste vorm voor de democratische overheid (centraal of decentraal) is dus niet theoretisch en los van de context te bepalen, maar is afhankelijk van de aard van de democratische samenleving in kwestie; de mate van welbegrepen eigenbelang.

Toch speelt de vraag of lokale gemeenschappen zichzelf in democratisch verantwoorde zin kunnen redden of niet, nauwelijks een rol in argumenten voor of tegen meer centralisatie. Uit L'Ancien Régime weet ik dat met name de wens tot (financiële) controle en beheersing een rol spelen als het gaat om meer of minder centralisatie. En dat leidt zelden tot krachtig en weldadig lokaal beleid, "Centralization succeeds without difficulty in impressing a regular style on current affairs; in skilfully regimenting the details of social orderliness; in repressing slight disorders and small offences; in maintaining society in a status quo that is properly neither decadence nor progress; in keeping in the social body a sort of administrative somnolence that administrators are accustomed to calling good order and public tranquillity. It excels, in a word, at preventing, not at doing" (AR: 86). Tocqueville laat net als eerder de gelijkheid, nu de centrale overheid zelf aan het woord in zijn standaardbenadering van de burger, "You shall act as I wish, as long as I wish, and precisely in the direction that I wish. You shall take charge of these details without aspiring to direct the sum; you shall work in the darkness, and later you shall judge my work by its results" (DA: 87).

Dat is volgens Tocqueville niet de juiste manier om medewerking te organiseren. Het is het tegenovergestelde van vrijheid en verantwoordelijkheid voor de mens om zich tot burger te ontwikkelen. Volgens Tocqueville staat de mens van nature liever stil dan dat hij in een richting marcheert waarvan hij het einddoel niet kent. Wie democratie hoog in het vaandel heeft, laat zich bij de keuze voor centraal of decentraal leiden door de mate van lokaal burgerschap. Wie wil controleren en beheersen kiest voor centraal bestuur.

Daar ontstaat een probleem, immers wat moeten de vertegenwoordigers van democratische overheden met zulke analyses? Tocqueville maakt het nog erger, zoals ik hierboven schreef, door te stellen dat overheden participatie in het publieke domein niet alleen niet kunnen creëren, maar wel kunnen vernietigen. Oftewel, zijn conclusie luidt dat overheden welbegrepen eigenbelang wel kunnen afbreken, maar niet kunnen ontwerpen. Vanzelfsprekend hangt die conclusie samen met zijn onderzoeksvraag naar nieuwe vormen van despotisme. Het hangt echter op fundamenteeler niveau ook samen met zijn wetenschapsopvatting over het doorprikken van abstracties doormiddel van analyse en het verbreken van het verbond tussen wetenschap en politiek. Het onderscheid tussen analyse en ontwerp is tevens een belangrijk kenmerk van Tocquevilles wetenschappelijke aanpak. Analyse is in eerste instantie de doelstelling. Dat die analyses in onze tijd vertrekpunten zijn voor beleidsmatige ontwerpen zou hij ten zeerste betreuren, naar ik aanneem. Met name doordat analyse en ontwerp vaak zo makkelijk in elkaar overlopen en impliciete ontwerpwenen de aard van de analyse bepalen.

Hierboven heb ik een poging gedaan om Tocquevilles methodologie en zijn perspectief, zijn manier van kijken, te expliciteren. Ik bestudeerde andere auteurs en besprak hoe zij Tocquevilles werk gebruikten om de praktijk te bestuderen. Ik concludeerde dat Tocquevilles hypothese van het milde despotisme nauwelijks zichtbaar is in onderzoek naar de praktijk aan de hand van Tocqueville en concludeerde zelfs dat dergelijk onderzoek feitelijk niet bestaat omdat auteurs Tocquevilles werk slechts partieel gebruiken. Daaruit ontstond de noodzaak om te achterhalen waarom Tocqueville zag wat hij zag. Vooral ook omdat hijzelf aangeeft dat mild despotisme schier onzichtbaar is. Hoe en waar kunnen we het waarnemen?

Ik heb vastgesteld dat Tocqueville zich beweegt tussen theoretische abstracties en de concrete praktijk. Tussen inductie en deductie. Daarbij richt hij zich vooral op het ontkrachten van abstracties die van eindproduct van analyse tot ontwerpnorm in de

beleidswereld zijn geworden. Voornamelijk omdat hij constateert dat wetenschappers en politici, bestuurders en beleidsmakers in een ongezonde voorliefde voor abstracties verbonden zijn. Ongezond omdat abstracties de diverse praktijk ontkennen. Verder is hij bij uitstek een analist en geen ontwerper. Zijn rol als wetenschapper is het aantonen van de zwakke plekken van democratie. Zijn aangrijpingspunten vormen de abstracties waarvan het openbaar bestuur zich bedient. Dat bepaalt zijn vertrekpunt als wetenschapper. Hij kijkt vooral naar wat het effect van die abstracties is aan de ouputkant van beleid. Maar hoe pakt dat uit in de praktijk? Hoe krijgt zijn zoektocht naar despotisme, die zijn normativiteit bepaalt, concreet vorm? Hoe past hij zijn eigen denkbeelden in de praktijk toe? Hieronder verken ik hoe zijn zoektocht naar despotisme concreet vorm krijgt naar aanleiding van een beleidsevaluatie die Tocqueville zelf uitvoert.

9.6 Onbedoelde effecten: politieke effecten

The same legislation can sometimes be good or bad, depending on the spirit in which it is applied

Alexis de Tocqueville¹³²

Tocqueville, as early as 1835, was fashioning the half enthusiastic, half resigned—perhaps more resigned than enthusiastic—theory of what is known today as the welfare state

Raymond Aron¹³³

Tussen het eerste en het tweede deel van *Democratie en Amerique*, dus voor dat hij zijn hypothese over mild despotisme ontwikkelt, schrijft Tocqueville op verzoek van de academische vereniging van Cherbourg zijn *Memoir on Pauperism* (1836). Hierin bestudeert en bekritiseert hij het vooruitstrevende armoedebeleid van Engeland. "But Tocqueville went much further than the English reformers by challenging the fundamental principle of public relief itself—of any law that establishes relief as a right" (Himmelfarb in MP: 7). Mijns inziens zegt dit relatief onbekende werk veel over de manier waarop Tocqueville vanuit zijn rijke gedachtegoed actuele gebeurtenissen in zijn tijd bestudeert. Hij laat ons zien hoe zijn opvattingen over abstracties, en het doorprikken daarvan, en de effecten van beleid op het democratisch vermogen van de samenleving aangewend kunnen worden ten behoeve van het analyseren van actuele gebeurtenissen.

Tocqueville ontpopt zich kortom, tot beleidsanalyticus. Hij leeft in een tijdperk waarin de eerste kiemen van de verzorgingsstaat opkomen. Hij vraagt zich af wat

voor effect dat op de democratische samenleving heeft. De staat ontfermt zich immers in toenemende mate over individueel en publiek welzijn en treedt daarmee in de verantwoordelijkheid die daarvoor ook bij de mensen zelf lag. Maar de overheid heeft, zoals ik eerder besprak, die verantwoordelijkheid overgenomen van maatschappelijke organisaties (zie ook DA: 652). Tocqueville refereert impliciet aan Adam Smith als hij constateert dat weliswaar de meerderheid in Engeland gelukkiger is, maar dat de meerderheid wel steeds afhankelijker wordt van de democratische overheid, "Today the majority is happier but it would always be on the verge of dying of hunger if public support were lacking" (MP: 23). De overheid geeft brood aan wie honger heeft, zorgt voor wie ziek is en regelt werk voor wie werkloos is. "(I)t has made itself almost the sole reliever of all miseries" (DA: 652). Zonder de democratische overheid, stelt de democratische samenleving weinig meer voor.

Tocqueville koppelt die observatie aan het fenomeen dat we tegenwoordig relatieve deprivatie noemen. Armoede is geen absoluut gegeven. De armoedegrens verschuift voortdurend omdat maatschappelijk geaccepteerde behoeften van mensen groter worden naarmate de algemene welvaart stijgt. Tocqueville geeft als voorbeeld tabak. In Frankrijk een luxegoed, in Engeland inmiddels een levensbehoefte. Menig medewerker van de sociale dienst in onze tijd kent de discussie tijdens het vaststellen van de hoogte van een uitkering, of "een sjekkie" er nu bij hoort of niet. "The more prosperous a society is, the more diversified and more durable become the enjoyments of the greatest number, the more they simulate true necessity through habit and imitation" (MP: 24). Goederen verworden van luxe tot recht. De discussie rondom het voorstel van SP wethouder Peter Verschuren die in 2008 in Groningen voorstelt om mensen in de bijstand een flatscreen-tv te geven, omdat iedereen inmiddels een dergelijke televisie schijnt te hebben, spreekt boekdelen. Tocqueville ziet dat welvaart nieuwe behoeften met zich meebrengt. En die nieuwe behoeften brengen vervolgens meer overheidsinterventies met zich mee. Zo koppelt hij de opkomst van de welvaart, via relatieve deprivatie, aan de opkomst van de verzorgingsstaat. Hoe rijker een land is, hoe groter het aantal mensen zal zijn dat een beroep doet op publieke steun. En hoe groter de overheid wordt, des te meer maatschappelijke en individuele verantwoordelijkheid afneemt, zo constateert hij (MP: 25). Engeland is het rijkste land van Europa, maar kent de meeste mensen die afhankelijk zijn van overheidssteun, zo stelt hij even illustrerend als paradoxaal vast (MP: 17).

Daarnaast maakt hij expliciet onderscheid tussen twee vormen van verzorging¹³⁴ (Idem). De eerste is puur individueel. Mensen helpen armen uit liefdadigheid, naastenliefde, *charitas*. Volgens Tocqueville is het zo oud als de wereld zelf omdat het direct verweven is met menselijk ongeluk en de menselijke natuur. Bovendien werkt het uitstekend en verbindt het mensen met elkaar. De andere vorm van armenzorg ontstaat niet door particulier initiatief maar wordt verzorgd door de democratische overheid. Het is, “less instinctive, more reasoned, less emotional, and often more powerful, (it) leads society to concern itself with the misfortunes of its members and is ready systematically to alleviate their sufferings” (Idem). Overheidszorg is rationeler, krachtiger en systematischer dan naastenliefde. Maar vooral het onderscheid dat hij vervolgens maakt is van belang, “The first type is a private virtue; it escapes social action; the second on the contrary is produced and regulated by society” (Idem). Massale zorg door de overheid is nieuw en ontstaat in moderne democratieën. Om die reden bestudeert Tocqueville vooral armenzorg door de overheid.

Zo onderscheidt hij private, individuele, instinctieve, en empathische bijdragen aan het armoedeprobleem en collectieve, publieke, rationele, systematische, berekenende bijdragen. Voor iemand die in onze tijd het armoedebelief volgt, lijkt dat een irrelevant onderscheid. Immers, wij kunnen het ons niet voorstellen dat private giften en liefdadigheid voldoende zouden zijn om alle mensen te helpen die om één of andere reden niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien. En dat is precies het punt. Tocqueville bevindt zich in een tijdsgewricht waarin het armoedeprobleem, allereerst in Engeland, voor het eerst systematisch en op grote schaal wordt aangepakt. Daarmee verschuift de verantwoordelijkheid voor het armoedeprobleem van de samenleving naar de overheid. Hij vraagt zich af in welke mate een dergelijke technische, gestandaardiseerde en bureaucratische benadering van het probleem, bijdraagt aan het vermogen van armen om zich aan hun situatie te onttrekken. Daarmee is zijn studie naar armenzorg vooral een studie naar de invloed van de overheid op individueel gedrag.

Wel stelt hij vooraf dat er geen mooier en weldadiger idee is dan publieke armenzorg (MP: 26). Terwijl de samenleving de massa in staat stelt om van haar welvaart te genieten, zorgt ze er tegelijkertijd voor dat armen ellende bespaard blijft. Het toppunt van beschaving en een unicum in de geschiedenis. Maar, zo vraagt Tocqueville zich af, “How does it happen that experience destroys some of these beautiful illusions?” (MP: 26). Hoe kan het dat deze goede voornemens in de praktijk

tot niets leiden, of zelfs averechtse effecten sorteert? Hij gaat opzoek naar een antwoord. Allereerst in de geschiedenis.

Om te beginnen wordt in de zestiende eeuw op instigatie van Koningin Elizabeth I, zorg en financiële steun een recht. Ieder dorp krijgt een functionaris die het recht heeft om belastingen te heffen en dat geld vervolgens te verdelen onder de armen. Daarmee wordt de armenzorg zowel qua wet, beleid als uitvoering verstatelijk. Sindsdien zijn wetten, beleid en uitvoering verder uitgebreid. En daarmee groeit het aantal “officiële” armen. Of beter gezegd, armen krijgen überhaupt een officiële status. In Engeland is in 1836, als Tocqueville schrijft, al een zesde van de bevolking voor inkomen afhankelijk van de overheid. Hij vindt dat vooral merkwaardig omdat een groot deel van deze mensen gezond is en in potentie productief. Vooral omdat de steun aan hen ten koste gaat van de steun aan mensen die niets meer kunnen zoals zieken, gehandicapten en ouderen (MP: 28). Het komt immers uit hetzelfde budget.

Maar juist dat onderscheid (wie is nog productief en wie niet?) is in de praktijk vreselijk moeilijk te maken. Zeker door een afstandelijke en technisch georiënteerde overheid. “Nothing is so difficult to distinguish as the nuances which separate unmerited fortune for an adversity produced by vice. How many miseries are simultaneously the result of both these causes” (MP: 28). Tocqueville wijst er op hoe moeilijk het is om te bepalen wie er recht heeft op armenzorg, “What profound knowledge must be presumed and of the circumstances in which he has lived, what knowledge, what sharp discernment, what cold and inexorable reason!” (Idem).

Het zal moeilijk zijn om mensen te vinden die het bewustzijn, de tijd, het talent, de expertise, de ervaring en de wil hebben om een dergelijk oordeel te kunnen vellen. Daarnaast is er lef voor nodig. Wie durft iemand immers hulp te ontfangen omdat problemen zijn of haar eigen schuld zijn of omdat iemand in potentie nog productief is? Hoe objectief kun je beslissen als moet oordelen over leven en dood? Dat is erg moeilijk, met als gevolg dat de groep die steun ontvangt, groeit (MP: 29). In andere woorden, het vervangen van empathie door bureaucratie zorgt op de werkvloer voor problemen. Waar Lipsky met zijn baanbrekende studie naar het gedrag van street level bureaucrats (1980) begin jaren '80 van de twintigste eeuw concludeert dat ambtenaren loyaal zijn aan de organisatie en niet altijd aan mensen met problemen, concludeert Tocqueville voor de “street level bureaucrats” in het Engeland van de 19^e eeuw het omgekeerde. Oog in oog met ellende, zeggen ze steun toe, waar dat niet

altijd nodig is. Het effect is echter hetzelfde: de resultaten zijn anders dan de bedoelingen van politici en bestuurders.

Bovendien overlaadt de politiek de uitvoering met verwachtingen waar onmogelijk aan te voldoen is. De dilemma's in de uitvoering blijven bestaan omdat er op politiek niveau niet over besloten is. Street level bureaucrats ontwikkelen strategieën om met die dilemma's om te gaan en zo ontwikkelt de verzorgingsstaat in de dop zich in een oncontroleerbare richting (vergelijk ook Kruiter 2008). Tocqueville laat met andere woorden zien dat de verschuiving van private armenzorg naar publieke armenzorg ook een verschuiving van empathie naar bureaucratie inhoudt. En met bureaucratie komt ook de standaardisatie. Armoedebeleid leidt niet tot een structurele oplossing. Het is symptoombestrijding. Beleid draait niet om wat de arme echt nodig heeft, maar om wat de democratische overheid gestandaardiseerd kan aanbieden. Maar, zo stelt Tocqueville, "It is necessary to do what is most useful to the receiver, not what pleases the giver" (MP: 36).

Het is de vraag of de oorzaken van individuele armoede op een gestandaardiseerde, gebureaucratiseerde en gecentraliseerde manier opgelost kunnen worden. De functionarissen die op street level niveau werkzaam zijn, krijgen concreet met dat dilemma te maken. Het geven van steun aan iedereen die het aanvraagt is een oplossing. Maar dat doet de overheid in volume toenemen en daarmee het aantal mensen dat afhankelijk is van die overheid. En juist in die afhankelijkheidsrelatie schuilt het probleem. Tocqueville laat zien dat *rechten*, hoe goed ze ook bedoeld zijn, armen eerder bestendigen in hun situatie dan ze er aan te doen ontsnappen. Het recht op zorg of een inkomen bestendigt de afhankelijke positie van de mens ten opzichte van de overheid. Bovendien is geld meer een pleister voor het bloeden dan genezing van de wond.

Daarnaast houdt het armoedebeleid een beperking van de mobiliteit van de arme in, en daarmee een vrijheidsbeperking. Recht op steun is decentraal, lokaal georganiseerd en als een arme naar een ander dorp of een andere stad vertrekt, verliest hij of zij dat recht. Mensen worden niet alleen mentaal en juridisch, maar ook fysiek vastgepind (MP 29-31). Bovendien geldt dat ook voor mensen die nog niet arm zijn, maar arm dreigen te worden. Dat geldt voor de "werkende armen" zoals we die nu noemen, bijvoorbeeld. Tocqueville noemt voorbeelden van mensen die het niet goed hebben getroffen en dreigen af te glijden naar het pauperdom en om die reden uit steden en dorpen waar ze zich willen vestigen gejaagd worden. Ze dragen niet bij

aan de lokale gemeenschap, sterker nog, ze dreigen de lokale gemeenschap geld te gaan kosten. Om die reden worden ze uitgesloten, verjaagd.

Decentralisering is dus niet per definitie heilig. Decentralisering houdt immers een relatie tussen de locus en het object van beleid in om het wat abstract uit te drukken. Rechten en de mate waarin je daar aanspraak op kunt maken, zijn gebonden aan de vestigingsplaats van, in dit geval, de arme. Daardoor zijn die rechten niet onvoorwaardelijk. De plaats van vestiging vormt immers de noodzakelijke voorwaarde voor dienstverlening. Daardoor kunnen gemeenten ex-ante bepalen wie er bijdraagt aan de gemeenschap en wie op kosten van de gemeenschap leeft. En belangrijker, lokale overheden kunnen via formele procedures en informele druk mensen weren die op kosten van de lokale gemeenschap dreigen te gaan leven. Wat gebeurt er met die mensen als iedere stad dat gaat doen? Kortom: aan de ene kant maakt decentralisatie maatwerk en lokale variatie mogelijk. Anderzijds maakt decentralisatie rechten en voorzieningen voorwaardelijk. Waar gemeenschappen liever welvarende zelfvoorzienende en belasting betalende burgers zien dan afhankelijke kostenverslindende paupers, kan dat tot uitsluiting leiden. Himmelfarb ziet een verband met de huidige Amerikaanse praktijk, "The United States has gone so far as to enact a major reform: the 'devolution' of relief to the states. On the surface a merely administrative measure, it has potentially momentous consequences, for it eliminates the main form of relief as a national, legal entitlement. No longer bound by the principle of right, the individual states will be free to make whatever arrangements they see fit to care for the indigent within their borders" (MP: 13).

Een verschuiving van centraal naar decentraal met uitsluiting als gevolg, speelt momenteel ook in Nederland. Ik zie dat bijvoorbeeld bij woningbouwcorporatie "Zayaz" uit Den Bosch. Per 1 oktober 2009 gelden voor het huren van een woning andere afspraken bij deze woningcorporatie. Vanaf dat moment moeten, "nieuwe huurders beschikken over een zinvolle dagbesteding. Dit kan zijn betaald werk of een contract voor vrijwilligerswerk voor minimaal zestien uur per week. Ook mensen met een inkomen uit AOW of vervroegd pensioen kunnen reageren. Nieuwe huurders en/of hun medebewoners zijn de afgelopen drie jaar niet in aanraking geweest met politie voor drugs-, vermogens-, geweldsdelicten en/of overlast. Voor minderjarige medebewoners (vanaf 12 jaar) geldt dat zij niet geregistreerd staan als veelplegers."¹³⁵ Het gaat weliswaar om een tweejarig experiment in verschillende wijken, maar dat er mensen worden uitgesloten die afhankelijk zijn van de verzorgingsstaat en niet in staat zijn om te werken mag duidelijk zijn.

Maar de Bossche woningbouwcorporatie is niet het enige voorbeeld. Om in Rotterdam in bepaalde straten of wijken¹³⁶ te wonen hebben mensen een “huisvestingsvergunning” nodig. Het maakt niet uit of mensen een huis willen huren van een woningbouwcorporatie of een particulier. Wel geldt het alleen voor het lagere segment van de woningmarkt. Om precies te zijn ligt de grens voor het al dan niet moeten aanvragen van een huisvestingsvergunning bij € 647,53. Om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning, en dus voor een huis, moet men beschikken over “inkomen uit werk,” tenzij men langer dan zes jaar in de regio Rotterdam woont (Gemeente Rotterdam 2008: 2). De vergunning is dus vooral bedoelt om mensen zonder inkomen “uit werk” uit de stad te weren. Ook ontwikkelt de stad appartementen waar alleen hoger opgeleiden mogen wonen.¹³⁷

Maar ook de gemeente Enschede koppelt het aantal “vestigers” en “instromers” direct aan de uitgaven voor de recent gedecentraliseerde Wet Werk en Bijstand (wwb). Het College schrijft aan de Raad, “Een grote stad als Enschede kent een komen en gaan van burgers, ook van burgers die op bijstand zijn aangewezen. In de loop van vorig jaar kregen we vanuit de uitvoering van de bijstandswet evenwel signalen dat de groep inwoners die niet lang voor hun bijstandsaanvraag in de stad waren komen wonen, groeiende was en inmiddels een substantieel deel van de instroom in de bijstand uitmaakte. Deze verhoogde instroom doet de successen die wij bereiken bij de uitstroom van bijstandsccliënten voor een belangrijk deel teniet en verklaart bovendien een belangrijk deel van het miljoenentekort dat wij hebben op het bijstandsbudget” (2007: 1-2). Daarop besluit het College van B&W onderzoek uit te voeren.

Dat onderzoek bevestigt het vermoeden van het College. Maar liefst 18% van de groei van het aantal bijstandsgerechtigden kan verklaard worden uit mensen die zich “nieuw” in Enschede vestigen. “Wat ook in het oog sprong was dat een groot deel van de nieuwkomers is gaan wonen in een beperkt aantal wijken, waarvan de woningvoorraad van gemiddeld matige kwaliteit is. Tot slot bleek een substantieel deel van de groep langdurig aangewezen op bijstand” (2007: 2). Uit vervolgonderzoek blijkt overigens dat een deel van de mensen die zich in Enschede vestigt ook snel weer vertrekt. “Dit gegeven voedt onze veronderstelling dat een beduidende categorie nieuwkomers zich niet in Enschede alleen vestigt omdat zij zich aangetrokken voelen door onze stad en hier hun toekomst willen opbouwen, maar hier naartoe komen omdat in Enschede een woning eerder verkrijgbaar is dan in de plaats waar men zich uiteindelijk wil vestigen” (2007: 3).

Het College concludeert min of meer dat de “ontspannen huurmarkt” een belangrijke oorzaak is van de belasting van het wwv-budget. In samenwerking met de woningbouwcorporaties zal er dan ook een “gezamenlijke” intake worden ontwikkeld voor mensen die zich nieuw in Enschede willen vestigen. Het doel hiervan is om de instroom te beperken. Daartoe, “worden gemeenschappelijk voorstellen gemaakt voor gegevens -uitwisseling en voor een gezamenlijke intake van nieuwkomers zonder werk. Doel van deze sluitende aanpak is om nieuwkomers vanaf de eerste dag vertrouwd te maken met de Enschedese manier van werken, waarbij het WorkStepprogramma hen zo snel mogelijk naar werk begeleidt” (2007: 4). Bovendien, “zouden de mogelijkheden voor versnelde sloop en verkoop van sociale huurwoningen onderzocht worden. Een verhoging van de sloopinspanning (van jaarlijks 200 naar 300 woningen) is inmiddels overeengekomen” (2007: 4). Zo constateer ik dat decentralisering, in dit geval van de wwv, voor gemeentes noopt tot het aantrekken van mensen die niet afhankelijk zijn van de overheid en het weren van mensen die dat wel zijn. Precies zoals Tocqueville reeds in 1836 in Engeland waarneemt.

De vraag is natuurlijk wat er gebeurt met de mensen die “geweerd” worden. De perikelen rondom “Het Stedelijk Kompas” maken dat duidelijk. Het “Stedelijk Kompas” is een beleidsprogramma dat aanvankelijk is bedoeld om het dak- en thuislozenprobleem in de vier grote steden op te lossen. Maar al snel volgen op instigatie van staatssecretaris Bussemaker van het ministerie van VWS de 39 middelgrote centrumgemeenten. De steden ontwikkelen plannen om iedere dak- of thuisloze aan een woning en de nodige hulp te helpen. “Iedereen moet in een traject” heet dat veelbetekenend (Gemeente Nijmegen 2008: 7; Gemeente Zwolle 2007: 4; Rijk en G4 2006: 38). Het aantal daklozen dat in de stad aanwezig is, wordt geteld en op basis daarvan plannen gemeenten wanneer dat aantal “in een traject” zal zitten. Dat traject leidt tot hulp, zorg en een dak boven het hoofd van de dak- of thuisloze.

Het probleem is echter dat er ook nieuwe dak en thuislozen bijkomen. En die dreigen het behalen van de doelstellingen te verstoren. Bovendien is de gemeente in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), een gevolg van de decentralisering van de AWBZ, financieel verantwoordelijk geworden voor mensen met gedragsproblemen van psychosociale aard. Onder hen bevinden zich veel dak en thuislozen. In andere woorden, het beleid is gefixeerd op het oplossen van de problemen in de huidige situatie. Maar die situatie kan veranderen zo blijkt in september 2009. “De daklozenopvang kan de toestroom van dakloze gezinnen niet aan. Naar schatting worden jaarlijks duizenden dakloze gezinnen niet goed geholpen, omdat opvangcentra vol zitten en gemeenten niet genoeg middelen

uittrekken om deze groep op te vangen”, concludeert de koepelorganisatie Federatie Opvang naar aanleiding van onderzoek in opdracht van staatssecretaris Bussemaker.¹³⁸ Dus, “zwerven tientallen gezinnen op straat en overnachten in caravans, op campings of in auto's,” voegt directeur van Federatie Opvang daar aan toe. Ze blijven kortom dak- en thuisloos. Hier speelt feitelijk hetzelfde mechanisme als bij de wwv. Het rijk decentraliseert de verantwoordelijkheid voor “maatschappelijke opvang” in de WMO, Om precies te zijn in prestatie velden 7, 8 en 9. Financiële motieven liggen daar aan ten grondslag. Vervolgens krijgen de gemeenten te maken met financiële problemen en worden geprikkeld om zo effectief en efficiënt mogelijk aan de slag te gaan, met als gevolg dat gemeenten zo weinig mogelijk nieuwe dak en thuislozen binnen de gemeentegrenzen willen helpen. Decentralisering zorgt er aldus voor dat mensen die zijn aangewezen op overheidssteun van gemeente naar gemeente reizen om te zien waar ze terecht kunnen. Of juist blijven zitten waar ze zitten omdat ze met het verlaten van hun plek hun recht op steun verliezen. Tocquevilles waarnemingen over de negatieve gevolgen van decentralisatie zijn nog steeds actueel. Daarnaast hebben deze mensen weinig meer van doen met de onafhankelijke autonome individuen die democratie vereist.

Bovendien ontdekt Tocqueville dat er nog meer nadelen kleven aan het armenbeleid in Engeland. De armenwetten mogen voorzien in de korte termijn behoefte aan geld, “If you closely observe the condition of populations among whom such legislation has long been in force you will easily discover that the effects are not less unfortunate for morality than for public prosperity, and that it depraves men even more that it impoverishes them” (MP: 30). Het lange termijneffect van armoedebelasting is dat mensen ontdaan worden van hun publieke moraal en verantwoordelijkheidsgevoel. Ze raken onderworpen aan de overheid en op den duur ellendiger en armer dan ze al waren. Het restje autonome individu dat nog aanwezig is verdwijnt. Wie de caravans met dakloze gezinnen bezoekt zal dat ongetwijfeld waarnemen.

Private liefdadigheid creëert een morele band tussen rijk en arm, tussen schenker en ontvanger. Voor de schenker is er zingeving, het gevoel iets “goeds” te doen. Voor de ontvanger is er dankbaarheid voor iets waar hij formeel geen recht op had. Daar ontstaat de publieke zaak. Maar nu verdwijnt die band door de anonieme technocratische overheid. Aan de ene kant omdat de arme het ziet als recht, en de dankbaarheid verdwijnt en aan de andere kant omdat de voormalige schenker nu belastingbetaler is geworden en er nu van uitgaat dat de overheid het oplost. Daarmee komt de publieke moraal ten einde (MP: 31). Paradoxaal genoeg is het juist de overheid die door haar handelen de publieke moraal vernietigt, daar waar ze juist

een waarborg voor het bestaan van de publieke zaak zou moeten zijn en de arme vanuit een beroep op die publieke zaak probeert te helpen. Tocqueville constateert dat het armoedebeleid sorteert in averechtse en met name onvoorziene effecten. Hij vindt de zorg voor armen nobel, menselijk en noodzakelijk. Maar hij maakt een expliciet onderscheid tussen nobele principes en de effecten die ze sorteren. "I am certainly far from wanting to put the most natural, the most beautiful, and the most of holy virtues on trial. But I think there is no principle, however good, whose every consequence can be regarded as good" (MP: 36).

De manier waarop de overheid armoedebeleid uitvoert, leidt tot onverwachte en averechtse effecten: mensen die steun ontvangen worden afhankelijk, apathisch en ontdaan van hun gevoel voor verantwoordelijkheid en eigenwaarde. Meer specifiek: overheidsinterventies ontdoen mensen van een gevoel voor private verantwoordelijkheid en al helemaal van hun gevoel voor publieke verantwoordelijkheid. Het zijn de *unintended consequences* van het armoede beleid. De onbedoelde gevolgen van overheidsinterventies.

In Democratie en Amerique gaat Tocqueville dieper in op goedbedoelde principes en onverwachte effecten. Volgens Tocqueville stelt de democratische overheid het principe boven de vraag hoe effect te bereiken. In een vergelijking tussen aristocratie en democratie stelt Tocqueville dat aristocraten weliswaar minder lovenswaardige principes hebben (ze maken vooral wetten ten faveure van aristocraten), ze weten principe, wet, beleid en effect wel beter overeen te laten stemmen. Aristocraten zijn kortom betere wetgevers en betere beleidsmakers. Daar kunnen democraten van leren. Niet om dezelfde doelen na te streven, wel om beleid en vooral de effecten van beleid, meer te laten overeenstemmen met de vooraf gestelde doelen. De aristocraten maken een vak van wetgeving, ze maken gebruik van kansen die zich aandienen in de praktijk (policy windows zouden wij nu zeggen) en zoeken altijd naar consistentie in wetgeving. Daarnaast vinden ze het bereiken van effect belangrijker dan het principe achter de wet. In een democratie is dat anders om.

Het verschil betreft vooral de effectiviteit en de kwaliteit van beleid. Onomwonden stelt Tocqueville dat de administratieve en milde despoot waarschijnlijk effectiever, efficiënter en beter beleid maakt (DA: 232-235). Professionele bureaucratieën zullen altijd beter in staat zijn om beleid te ontwikkelen dan de participerende burgers in de democratische samenleving. "When the enemies of democracy claim that one alone does better what he takes charge of than the government of all, it seems to me that they are right" (DA: 233-234). Centrale *top-down* overheden zijn coherenter, beter in

staat om details te incorporeren, consistent, professioneler en hebben meer overzicht. Wie dat ontkent heeft nog nooit een bureaucratie van dichtbij gezien aldus Tocqueville. "Democracy (...) does not present to the eye administrative regularity and methodological order in government" (DA: 234). Democratie voert beleid niet met dezelfde perfectie uit als administratief despotisme. Vaak wordt beleid zelf halverwege verlaten, voordat de vruchten er van kunnen worden geplukt (Idem). Administratieve, milde despoten zijn goede beleidsmakers en goede uitvoerders van beleid.

Het omgekeerde is ook waar. Belabberd beleid kan het gevolg zijn van een rijke public spirit en energieke participatieprocessen. Sterker nog, in een democratie is dat eerder regel dan uitzondering. Eerder besprak ik al de Amerikanen die zich vol overgave op productie van collectieve goederen stortten. Volgens Tocqueville schuilt daarin ook de waarde van democratie. In wat het losmaakt aan public spirit. Hij stelt zelfs expliciet dat mensen die in associaties participeren slechte beleidsmakers zijn. "It is incontestable that the people often direct public affairs very badly" (DA: 233), maar ze kunnen niet participeren zonder esprit public te ontwikkelen en dat is belangrijker.

Participerende burgers in Amerika maken kortom wellicht minder goed beleid dan de administratieve despoot, democratie bereikt wel meer op de lange termijn, "Under its empire, what is great above all is not what public administration executes, but what is executed without it and outside it." De kracht van democratie komt tot stand *buiten* het openbaar bestuur en *zonder* het openbaar bestuur. Zegt Tocqueville daarmee dat het openbaar bestuur geen hoogwaardige producten voor de samenleving kan produceren? Geenszins. Dat kan prima. Hij constateert alleen dat er een gespannen verhouding bestaat tussen de oorsprong en het voortbestaan van de democratische samenleving en het handelen, al het handelen, van de overheid. Over democratie zegt hij dan ook, "(I) praise it much more because of what it causes to be done than for what it does" (DA: 233). Hij prijst democratie meer voor wat het veroorzaakt, namelijk welbegrepen eigenbelang, dan om de kwaliteit van beleid.

Aldus maakt Tocqueville een expliciet onderscheid tussen de inhoudelijke effecten van beleid (hoe goed of slecht ook) en de democratische effecten van beleid. In het gezamenlijk produceren van collectieve goederen, in dat proces, schuilt de voornaamste waarde van democratie, omdat het de democratische ervaring en welbegrepen eigenbelang mogelijk maakt.

En aan de hand van het armoedebelief in Engeland, vraagt Tocqueville zich nu af wat het effect van beleid is op het democratisch vermogen van de mens. Op het welbegrepen eigenbelang. Hij stelt dat de manier waarop de Britse overheid haar armoedebelief ten uitvoer brengt het welbegrepen eigenbelang vernietigt. Mensen worden gestimuleerd allereerst aan zichzelf te denken en hun publieke verantwoordelijkheid komt voor rekening van de overheid. Tegenover bureaucraten leren ze al snel om hun private problemen in publieke termen uit te drukken. Daarmee wordt de afhankelijkheid compleet.

Schleifer geeft het voorbeeld van de effecten van locale participatie, "The locality, as an arena for individual and group efforts, was thus a superb place for political education and for development among the people of a sense of responsibility and capacity in public affairs. This focus on the moral, social, and political rather than the administrative effects of decentralization would remain fundamental in all of Tocqueville's future discussions of centralization (2000: 164). In andere woorden, Tocqueville waardeert beleid allereerst om de democratische effecten die ontstaan. Tocqueville schrijft, "The *political* advances that Americans derive from the system of decentralization would still make me prefer it to the contrary system" (DA: 88). Of, zoals hij het twee pagina's verder herformuleert, "What I admire most in America are not the administrative effects of decentralization, but its political effects" (DA: 90). Tocqueville koppelt "politieke effecten," of democratische effecten, zoals ik ze hierboven noemde, los van "administratieve effecten", of inhoudelijke effecten.

Dat inzicht is van groot belang voor het onderhavige onderzoek. Beleid heeft zogezegd meerdere effecten. Administratieve effecten (beter onderwijs, armoedevermindering, verbeterde gezondheidszorg, meer veiligheid, werkgelegenheid) en *politieke effecten*. Politieke effecten zijn de effecten van beleid op het democratisch vermogen van individu en samenleving, op het welbegrepen eigenbelang. Die politieke effecten zijn per definitie onverwacht omdat het verbeteren van democratische capaciteit zelden als doelstelling in beleid wordt meegenomen. Bovendien zijn er weinig onderzoekers of disciplines die de politieke effecten van beleid onderzoeken, behalve dan als het gaat om beleid dat expliciet gericht is op het creëren van politieke effecten, zoals het beleid van Minister Ter Horst dat ik eerder aanhaalde. Dan vallen politieke effecten en administratieve effecten samen. Tocqueville ontdekt echter dat beleid dat niet expliciet op het bereiken van politieke effecten is gericht, weldegelijk politieke effecten sorteert. Onverwachte en averechtse effecten wel te verstaan. De politieke capaciteit van

mensen neemt af door onverwachte verwachte, onbedoelde politieke effecten van beleid.

Aldus maakt Tocqueville een onderscheid tussen principes waarop beleid is gebaseerd en het effect dat ze sorteren. Mijns inziens schuilt in het feit dat gevolgen en effecten van overheidsinterventies onbedoeld en onvoorzien zijn, een verklaring voor het feit dat mild despotisme zowel in de praktijk van de democratische overheid en de democratische samenleving als wel in de praktijk van empirisch onderzoek onzichtbaar is. Immers, onvoorziene effecten, zijn ongepland en dus niet verwacht. Ook wordt duidelijk dat Tocqueville het effect van beleid op de democratische capaciteit van het individu bevraagt. Het feit dat de democratische overheid die capaciteit “onverwacht en onbedoeld” aantast maakt geen verschil. Dat is precies waar mild despotisme ontstaat. In de onverwachte politieke effecten van lovenswaardige principes. Daar wordt zijn hypothese van het milde despotisme en de relaties die daaraan ten grondslag liggen zichtbaar. Met Tocqueville kan ik een onderscheid maken in bedoelde en onbedoelde effecten. Net zo als Wildavsky ze in de bestuurskunde introduceerde.

In't Veld legt de waarde van dat onderscheid in Dynamische Bestuurskunde als volgt uit (1994: 60-61). Beleid heeft altijd effecten. Die effecten kunnen bedoeld zijn of onbedoeld. Bedoelde effecten komen overeen met de doelstellingen, en onbedoelde effecten wijken daar van af. Maar ik kan een dimensie aan de tweedeling bedoeld en onbedoeld toevoegen. Effecten kunnen tevens voorzien of onvoorzien (of verwacht of onverwacht) zijn. Dat levert vier combinaties op die ik aan de hand van een voorbeeld kan uitleggen. Stel dat de democratische overheid aan de hand van intensieve maatwerktrajecten het percentage voortijdig schoolverlaters binnen een jaar terugdringen van 40% naar 20%. Ten eerst kennen we bedoelde en voorziene effecten. De doelstelling wordt bereikt. Aan het einde van de periode blijkt nog maar 20% van de leerplichtigen hun school voortijdig te verlaten. Daarnaast bestaan er bedoelde onvoorziene effecten. Na een jaar blijkt nog maar 10% van de leerplichtigen school voortijdig te verlaten. Dat was niet voorzien, maar wel gewenst. Vervolgens kent beleid effecten die voorzien zijn, maar onbedoeld. Na een jaar blijkt dat 30% van de leerlingen nog steeds school verlaat. Het ministerie van OCW wist dat er een risico bestond dat het beleid niet volledig zou aanslaan, en dat blijkt waarheid te worden. Het is niet gewenst, maar wel voorzien. Ten slotte zijn er onbedoelde en onvoorziene effecten. Het beleid leidt er toe dat nog meer leerlingen dan voorheen school verlaten. Het beleid werkt averechts. In de praktijk blijkt dat beleid altijd

verschillende effecten sorteert, “Beleid heet geen constante effectiviteit” (idem: 60). Een combinatie van de bovengenoemde effecten zal vaak voorkomen.

Met Tocqueville kan ik de bovenstaande typologie verder vervolmaken door een onderscheid te maken in politieke en administratieve, bedoelde en onbedoelde, verwachte en onverwachte effecten van beleid. Administrative effecten zijn de effecten die ontstaan in relatie tot de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid. Het gaat om de mate van doelbereiking. Politieke effecten beïnvloeden het democratisch vermogen van de samenleving in termen van welbegrepen eigen belang. Met name de politieke effecten van beleid zijn altijd onverwacht, omdat bij het meeste beleid het versterken van de democratische capaciteit van de samenleving niet direct tot de beleidsdoelstellingen behoort. En juist omdat ze onverwacht zijn, zijn ze vaak ook onzichtbaar. Hoe kan ik immers zien wat ik niet verwacht? En hoe kan ik bestuderen en onderzoeken waar ik niet naar kijk? In’t Veld (1994: 61) wijst er op dat beleidsonderzoekers en ambtenaren het succes van beleid doorgaans uitdrukken in termen van de voorafgestelde doelen. Dan vallen de effecten die niet tot die doelen te herleiden zijn dus automatisch buiten hun blik. Juist door te expliciteren dat beleid onverwachte politieke effecten heeft en daar bewust daar opzoek te gaan, kan ik Tocquevilles hypothese en de relaties die daaraan ten grondslag liggen zichtbaar maken.

Mijns inziens strekt de boodschap van Tocqueville dan ook verder dan armoedebeleid alleen. Het *Memoir on Pauperism* is vooral te lezen als één van de eerste studies naar de onverwachte effecten van beleid. Onverwachte effecten die inherent zijn aan ieder beleid. Of zoals Himmelfarb in een inleiding op het *Memoir on Pauperism* stelt, “And it is here that we confront the ultimate irony of history: the unforeseen and unfortunate consequences of good intentions” (MP: 8) Het behelst daarom het hele functioneren van de moderne democratische verzorgingsstaat, juist omdat die verzorgingsstaat zich uit in uitgebreide institutionele- en verzorgingsarrangementen en wet- en regelgeving en beleid. En juist omdat die verzorgingsstaat per definitie intervenueert als de capaciteit van mensen tekort schiet. Als ze geen werk meer hebben, ziek zijn of bijvoorbeeld onderwijs nodig hebben.

Daarmee ligt de diepere betekenis van het *Memoir on Pauperism* in de relatie die Tocqueville legt tussen de democratische overheid en de democratische samenleving. Hij beschouwt beleid expliciet niet op inhoudelijke, of administratieve effecten. Zo vraagt hij zich niet af wat de armen aan de financiële steun hebben, wat ze met het geld doen, of ze hun kinderen er van kunnen voeden. Hij zoekt expliciet naar het

politieke effect voor de arme. Kan diegene nog als volwaardige deelnemer aan de democratische samenleving meedoen? Volwaardig in de zin van het maken van een zinvolle verbinding tussen publieke en private belangen uitgedrukt in eigenbelang. Als volwaardige krachtige en autonome individu dat welbegrepen eigenbelang hoog in het vaandel heeft? Als onnipotente burger? Dat is de vraag die ik met Tocqueville in principe over iedere staatsinterventie en ieder beleid moet stellen. Dat is ook de vraag aan de hand waarvan actuele gebeurtenissen kan onderzoeken aan de hand van Tocqueville.

Ik deel dan ook niet de opvatting van Maxwell, die stelt dat Tocquevilles analyse niet klopt. "The basic mistake in Tocqueville's analysis is to equate 'pauperism' with those in receipt of public welfare, and to ignore the absolute poverty of the whole working class in countries like Portugal. (...) He did not give adequate recognition to the wealth created by the industrial revolution and the general increase in living standards which were its consequence" (MP: vi). Tocquevilles analyse geldt niet het armoedeprobleem op zich, maar hij richt zich specifiek op armoedebeleid dat de democratische overheid ontwikkelt en uitvoert. Het gaat Tocqueville niet primair om de vraag hoe het armoedeprobleem is op te lossen, maar hoe overheden daar aan bijdragen en wat het effect is van die bijdrage voor de zelfredzaamheid en onnipotentie van de arme in een democratische gemeenschap. Vandaar dat hij zich richt op de gevolgen van "public welfare" voor mensen en niet op het armoedeprobleem in het algemeen. Het gaat hem nog immer om het voorkomen van despotisme. Het feit dat "public welfare" per definitie inhoudt dat mensen afhankelijk worden van de democratische overheid stemt hem weinig gunstig.

De onverwachte politieke effecten verklaren tevens een deel van de onzichtbaarheid van mild despotisme en Tocquevilles hypothese daarover. Het stimuleren of ontwikkelen van welbegrepen eigenbelang komt niet voor in doelstellingen, beleidsstukken en wetten en dus ook niet in beleidsevaluaties en checklijsten van inspecteurs en toezichthouders. Het effect van beleid op welbegrepen eigenbelang is alleen waar te nemen in de toepassing van beleid op de samenleving. In het effect dat beleid sorteert. En alleen voor wie er actief naar zoekt. Daarmee wijst Tocqueville me op de plek waar ik mild despotisme moet zoeken, namelijk in de onverwachte politieke effecten van overheidsinterventies.

Daarnaast is het Memoir on Pauperism om andere redenen van belang. De tekst maakt het mogelijk om de verzorgingsstaat van het bredere handelen van de democratische overheid te scheiden en het effect van de verzorgingsstaat op de

democratische samenleving te bekijken. Tocqueville laat mijns inziens zien dat verzorgingsarrangementen per definitie haaks staan op het fundament van democratie in de vorm van de autonome en onnipotente burger.

De tragische positie van de verzorgingsstaat is dat hij bij iedere handeling mensen meer afhankelijk van zich maakt. Democratie berust op het dogma van de autonome en onnipotente burger (individueel niveau) en de soevereiniteit van het volk (collectief niveau). Maar de verzorgingsstaat die Tocqueville ziet ontstaan, ondergraaft die dogma's. Hoe meer die verzorgingsstaat doet, hoe minder mensen autonoom en onafhankelijk worden en als volk soeverein zijn. In andere termen: hoe meer de verzorgingsstaat handelt uit publiek belang, hoe minder welbegrepen eigenbelang in de samenleving aanwezig zal zijn. In nog andere termen: de democratische overheid ondergraaft de democratische samenleving. Dat gebeurt niet bewust, maar buiten checks and balances om in de onverwachte politieke effecten van nobele principes.

Aldus constateer ik de volgende relatie tussen de democratische samenleving en de verzorgingsstaat. De democratische samenleving is afhankelijk van welbegrepen eigenbelang dat door de verzorgingsstaat vernietigd wordt. De democratische overheid formuleert principes die tot uiting komen in verschillende verzorgingsarrangementen en die in politieke en onverwachte effecten negatief resulteren.

Het effect op het democratisch vermogen van de samenleving is desastreus. Ik moet immers constateren dat de verzorgingsstaat niet alleen het welbegrepen eigenbelang aantast, wat een voorwaarde is om mensen collectief te laten opereren, maar ook de onnipotentie en de autonomie van het individu. Uiteindelijk is dan het individu nog het enige aangrijpingspunt voor beleid. Of scherper: het prikkelen van de mens in zijn of haar eigenbelang is de enige manier om effectief beleid te maken. Alleen zo is gedrag nog te beïnvloeden. Daarmee is democratie als staats- en als samenlevingsvorm in principe zelfdestructief. De democratische overheid moet steeds meer aan het eigenbelang appelleren en moet steeds verder het privé-domein binnendringen om resultaat te kunnen boeken. De democratische overheid is onbewust verworpen van hoeder van het algemeen belang naar behartiger van het eigenbelang. Wat betekent dat voor de hervormingen van de verzorgingsstaat?

Met die vraag ben ik terug bij het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen. Hieronder

herformuleer ik, op basis van het bovenstaande, op basis van Tocquevilles manier van kijken, zijn provisorische hypothese van het milde hypothese tot een hypothese waarmee ik actuele gebeurtenissen kan bestuderen.

9.7 Tocquevilles hypothese onderzoeksgereed

Tocqueville maakt het mogelijk om het voornaamste product van de democratische overheid, beleid, in een democratisch context te plaatsen. Met het perspectief dat ik hierboven schetste kan ik democratische merites van de effecten van beleid bepalen en beoordelen. Is dat nieuw? Ja, in principe wel. Natuurlijk houdt een hele school van wetenschappers zich bezig met de vraag hoe waarden en wensen van kiezers via de politiek en de beleidsorganisaties weer richting die kiezers vertaald worden. Anderen onderzoeken bijvoorbeeld de mogelijkheden van interactief bestuur en burgerparticipatie. Wel kan ik met Tocqueville een minder bestudeerd onderzoeksdomein aanduiden. Het onverwachte politieke effect dat beleid sorteert in de samenleving.

Wat opvalt, is dat het gedachtegoed van Tocqueville in het algemeen en zijn hypothese van het milde despotisme in het bijzonder nauwelijks voorkomen in beleidsanalyses. Met name ook omdat de onderwerpen die wetenschappers die het functioneren van het openbaar bestuur onderzoeken relevant zijn voor het gedachtegoed van Tocqueville en met name vice versa. Onderzoekers richten zich voornamelijk op de voorkant van het proces als het de legitimiteit van beleid van de democratische overheid betreft. Zijn burgers wel betrokken? Hebben ze hun mening kunnen geven? Bestaat er draagvlak voor een beslissing? Terwijl Tocqueville zich juist richt op ouput en outcome van beleid. Wat is het effect van beleid op de democratische capaciteit van samenleving en individu? Een andere groep onderzoekers richt zich juist op het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het openbaar bestuur. Terwijl Tocqueville die juist per definitie en fundamenteel bevraagt. Waartoe wordt effectief en efficiënt beleid aangewend? En wat is de invloed van effectief en efficiënt beleid op het individualisme dat toch al ruim aanwezig is in de samenleving?

Verder richt Tocqueville zich op de side effects van beleid. Op hetgeen onverwacht, onvoorzien en ongepland is. Dat is anders dan de klassieke beleidsevaluatie waarin onderzoekers kijken in welke mate de vooraf gestelde doelen bereikt zijn. In andere woorden, Tocqueville hanteert een democratische lens om het effect van de democratische overheid op de democratische samenleving te bestuderen. Op een

andere manier dan onderzoekers die het openbaar bestuur normaliter bestuderen dat doen.

Hierboven concludeerde ik dat Tocqueville een onderscheid maakt tussen politieke en administratieve effecten van beleid. Chronologisch gezien loopt hij ver op het ontstaan van de bestuurskunde voor. Al stelt hij in *Democratie en Amerique* reeds, “the art of administering is surely a science” (DA: 199). Maar nu ik opzoek ben naar een manier om zijn ideeën voor onze tijd te benutten, moet ik concluderen dat hij politiek weer binnenbrengt in een discipline, de bestuurskunde, die van oudsher een scheiding hanteert tussen “politics” en “administration”. Tocqueville brengt de politiek echter niet binnen via de voordeur van verkiezingen, het handelen van parlement en bestuurders, of zelf politiek ambtelijke verhoudingen, of via interactieve beleidsvorming en participatietrajecten, maar via de effecten van beleid en de manier waarop de uitvoering van beleid is georganiseerd. Tocqueville richt zich niet zozeer op de relatie kiezer-politiek-bestuur, maar op de relatie beleid, uitvoering (bureaucratie), individu. Daarmee biedt hij in potentie een nieuw perspectief om (de uitvoering van) beleid op democratische merites te beoordelen.

Samengevat formuleerde ik zijn perspectief hierboven als volgt. Ten eerste zijn beleidsabstracties een goed aangrijpingspunt om onderzoek naar mild despotisme te starten. Juist omdat politici en wetenschappers elkaar vinden in abstracties en omdat achter abstracties vaak een sterke beheersings- en controlewens schuil gaat. Daarnaast kan de democratische overheid welbegrepen eigenbelang wel vernietigen maar niet ontwerpen. Die vernietiging ontstaat in de onverwachte politieke effecten van de uitvoering van beleid. Omdat het in de uitvoering plaatsvindt en onverwacht is, valt het grotendeels buiten het systeem van politieke controle en buiten wetenschappelijke paradigma's, zoals ik hierboven schreef. Tocquevilles nieuwe politieke wetenschap biedt een perspectief dat in mijn ogen van toegevoegde waarde kan zijn voor wetenschappers die de werking van het openbaar bestuur in een democratische context willen verklaren. Daarin staat analyse en duiding van het functioneren van de democratische overheid vis a vis de democratische samenleving centraal. Daarmee beantwoord ik mijn vijfde onderzoeksvraag naar de manier waarop Tocqueville actuele gebeurtenissen bestudeert. Hij zoekt naar de onverwachte en onbedoelde politieke effecten van beleid die mild despotisme dichterbij brengen. Daarbij laat hij zich tijdens zijn analyse niet sturen door de wil om te ontwerpen, en grijpt aan beleidsabstracties aan als aangrijpingspunt voor onderzoek.

Tocqueville bestudeert in andere woorden de effecten van overheidsinterventies op de democratische capaciteit van de democratische samenleving. Niet in de input kant, maar aan de output kant. Daar ontstaat een nieuw gebied voor bestuurskundige analyse om een noodzakelijke vraag te beantwoorden: Hoe, waar en waarom ontstaat mild despotisme? Als ik met Tocqueville democratie en daarmee centralisering, bureaucratisering en individualisme opvat als continu voortschrijdende processen, kan ik de relatie tussen die variabelen ook niet anders dan in een hypothetische vorm gieten. Een hypothese die we continu moeten testen. Als ik aan de hand van Tocqueville de praktijk wil bestuderen, moet dat dus per definitie via een permanent toetsbare vorm verlopen. Een hypothese is zo'n vorm.

Op basis van het bovenstaande kan ik Tocquevilles provisorische hypothese onderzoeksgereed maken en als antwoord formuleren op de centrale vraag die ik stelde: Hoe ziet een Tocqueville-interpretatie eruit op basis waarvan actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen? De Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkel krijgt aldus vorm als een hypothese die startpunt kan zijn van onderzoek naar actuele gebeurtenissen en luidt als volgt:

Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerken van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving, zijn er de voornaamste oorzaak van dat beleidsprincipes en doelstellingen resulteren in onverwachte politieke effecten die het democratisch vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang, aantasten.

Daarmee heb ik Tocquevilles "provisorische" hypothese van het milde despotisme vertaald in algemene termen. Termen die ik in de hoofdstukken hierboven uitgereid operationaliseerde. Wel moet ik daarbij het volgende opmerken. In het geval van Tocqueville, zoals in alle bovenstaande hoofdstukken bleek, is het aantal variabelen en relaties schier oneindig. Bovendien is de aard van die relatie een wederkerige. De variabelen beïnvloeden elkaar. Noodzakelijkerwijze heb ik me hierboven beperkt tot de variabelen centralisering en bureaucratie als uitdrukking van de democratische overheid en individualisme als uitdrukking van de democratische samenleving. Deze vereenvoudiging doet geen recht aan de complexiteit en nuance van het werk van Tocqueville.

Zoals ik aan het begin van dit onderzoek al schreef staat in feite iedere Tocqueville-interpretatie bloot aan dat gevaar. Tocqueville worstelt zelf ook met de aantasting van zijn gedachtegoed op het moment dat hij er praktische gebeurtenissen mee

beschrijft. Maar met John Stuart Mill stelde ik ook dat we dat risico moeten nemen om verder te komen met het werk van Tocqueville. Het feit dat ik Tocquevilles gedachtegoed naar onze tijd vertaal en het zo toesnijd dat een heldere analyse mogelijke wordt, houdt kortom een behoorlijke beperking van zijn gedachtegoed in. Immers Tocqueville bestudeert naast de relatie die ik schets een veel breder palet aan verbanden. In die zin is deze hypothese ook geen uitwerking van het hele gedachtegoed van Tocqueville, maar slechts een deel daarvan. En wel dat deel waarvan ik denk dat het de kern vormt van gedachtegoed dat zich het beste leent voor het bestuderen van actuele gebeurtenissen, zonder afbreuk te doen aan dat gedachtegoed.

DEEL III TOCQUEVILLE BENUT

Hierboven werkte ik in het tweede deel van dit onderzoek Tocquevilles hypothese van het milde despotisme verder uit. Of beter gezegd, ik goot zijn hypothese in een werkbare vorm en ontdeed zijn hypothese daarmee van het provisorische karakter. De hypothese die ik formuleerde is tevens een stolling van het perspectief dat hij hanteert. Een perspectief dat ik samenvat onder de noemer "Tocquevilles nieuwe politieke wetenschap." Ik concludeerde dat mild despotisme zich voornamelijk manifesteert in de onverwachte politieke effecten van beleid. Daardoor versterken bureaucratisering, centralisering, gelijkheid en individualisme elkaar, ten koste van het welbegrepen eigenbelang en de publieke zaak. Daarmee beschrijft Tocqueville een belangrijk zelfdestructief mechanisme in de verhouding tussen de democratische samenleving en de democratische overheid.

Nu is het de vraag hoe we aan de hand van deze Tocqueville-interpretatie actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen. Hoewel die vraag niet relevant is voor de centrale onderzoeksvraag die ik stelde, wil ik, bij wijze van aanzet tot vervolgonderzoek, een aanzet geven om actuele gebeurtenissen te bestuderen. Dat doe ik door aan de hand van Tocqueville te verkennen hoe we de geschiedenis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) kunnen bestuderen. De AWBZ is een interessant onderzoeksobject omdat de wet een uiting is van de verzorgingsstaat en omdat bestuurders al minimaal 15 jaar aangeven dat het uitvoeren van die wet zowel in praktische als financiële zin onmogelijk wordt in de toekomst.

Ik begin met het beschrijven van de geschiedenis van de AWBZ. Vervolgens problematiseer ik de ontwikkeling van de AWBZ in de termen die we met Tocqueville verder operationaliseerden en die centraal staan in zijn hypothese: bureaucratie, centralisering en individualisme. Daarbij poog ik uitdrukkelijk niet Tocquevilles hypothese te toetsen. Wel probeer ik te verkennen op welke manier we de praktijk aan de hand van de ontwikkelde hypothese kunnen bestuderen. Hoe ziet Tocquevilles toegesneden hypothese eruit als actuele hypothese? Het volgende hoofdstuk betreft aldus een verkenning van de manier waarop we aan de hand van de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkelde de praktijk kunnen bestuderen.

10. Mild despotisme als actuele hypothese

10.1 Mild despotisme als startpunt van onderzoek

Hierboven formuleerde ik de inverse relatie tussen individualisme, bureaucratie en centralisatie als de kern van Tocquevilles gedachtegoed in het algemeen en zijn hypothese van het milde despotisme in het bijzonder. Het doel van dit onderzoek was echter niet het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie in het algemeen, maar het ontwikkelen van een specifieke interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen. Aan de hand van Tocqueville zochten we naar een antwoord op de vraag hoe dat zou kunnen. Ten eerste moeten (beleids)abstracties onderwerp van onderzoek zijn. Daarnaast is Tocquevilles analyse “zuiver” in die zin dat het niet door een ontwerpvens gedreven is. Daarnaast moeten we zoeken aan de output- en outcomekant van beleid en in het bijzonder kijken naar de manier waarop goede bedoelingen verzanden in onverwachte politieke effecten van beleid. Met de hypothese en het perspectief definieer ik de Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we praktische gebeurtenissen kunnen bestuderen. Daarmee heb ik een theoretische mogelijkheid gecreëerd aan de hand waarvan ik de praktijk kan gaan bestuderen. Empirisch onderzoek zal in de toekomst nodig zijn om de waarde van de hypothese wetenschappelijk te valideren en om de toegevoegde om de precieze waarde van de hypothese voor empirisch onderzoek aan te tonen.

Daarvoor is het nodig de vraag te beantwoorden of we aan de hand van Tocqueville op basis van empirisch onderzoek kennis kunnen produceren die anders is dan kennis die we aan hand van andere perspectieven kunnen produceren. Een vergelijkend onderzoek kortom, tussen het hierboven ontwikkelde perspectief en andere perspectieven. Daarnaast rest de vraag of beleidsmakers van deze Tocqueville-interpretatie gebruik kunnen maken om beleid te ontwikkelen. Of ze de inverse relatie tussen bureaucratie, gelijkheid en individualisme en de onverwachte politieke effecten waarin ze sorteren en de kennis daarover op een zinvolle manier kunnen verwerken in beleid. Ook daarvoor zal meer onderzoek moeten worden verricht om de praktische relevantie van Tocqueville aan te tonen of te ontkrachten.

Empirisch onderzoek naar de toegevoegde waarde van de ontwikkelde hypothese, het empirisch falsifiëren of verifiëren van de relaties die hij schetst, alsmede de werking van onverwachte politieke effecten, voert te ver voor dit onderzoek. Hoewel het ooit mijn bedoeling was om Tocquevilles gedachtegoed in de praktijk te toetsen, moest ik al snel concluderen dat het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie

aan de hand waarvan de praktijk überhaupt konden bestuderen de volgende nuttige stap was in het verder brengen van het Tocqueville-discours.

Toch wil ik het daarbij niet laten, maar bij wijze van voorbeeld, verkennen op welke wijze we aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen kunnen verkennen. Hoe kan ik de hypothese die ik formuleerde vertrekpunt laten zijn van onderzoek naar de praktijk? Hoe kan ik de algemene hypothese herformuleren in termen van een actuele gebeurtenis als vertrekpunt van onderzoek? Dat zal ik hieronder verkennen.

Als actuele gebeurtenis heb ik gekozen voor de ontwikkeling van de AWBZ. Ten eerste omdat de AWBZ exemplarisch is voor de veranderingen die toekomst van de verzorgingsstaat met zich brengt. Over tien tot vijftien jaar is de wet in huidige vorm niet betaalbaar meer, en niet praktisch haalbaar meer. Er zullen te weinig mensen zijn die de zorg kunnen uitvoeren. Maar ook omdat het AWBZ beleid bol staat van abstracties als “sociale verantwoordelijkheid”, “de burger”, “de cliënt”, “de klant”, en “decentralisering.” Ook spelen de AWBZ perikelen als sinds 1967, wat het mogelijk maakt om het verschil tussen goede bedoelingen en onverwachte effecten op te merken. Tot slot is er een behoorlijk deel van de democratische overheid, in termen van instanties, maar ook een behoorlijk deel van de samenleving (in termen van mensen) met elkaar verbonden.

Hieronder zal ik eerst de geschiedenis van de AWBZ beschrijven. Vervolgens vraag ik me af hoe we de AWBZ aan de hand van de ontwikkelde Tocqueville-interpretatie zouden kunnen verkennen. Daarbij ontwikkel ik geen compleet onderzoeksonderwerp, maar geef een aanzet voor onderzoek om het wetenschappelijke resultaat van dit onderzoek, de ontwikkelde Tocqueville-interpretatie, op praktische relevantie te kunnen beoordelen. Bij het beschrijven van de AWBZ-kroniek heeft het perspectief van Tocqueville centraal gestaan. Daarmee bedoel ik dat de variabelen centralisering, bureaucratie en individualisme mijn observaties gestuurd hebben. Na het beschrijven van de casus zal ik terugkomen op de consequenties van die keuze voor vervolgonderzoek.

10.2 De geschiedenis van AWBZ

10.2.1 Geschiedenis, doelstelling en modernisering

De Tweede Kamer keurt op 14 december 1967 de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) goed. De wet wordt vervolgens per 1 januari 1968 ingevoerd. Het doel van de wet is om onverzekerbare medische risico's te dekken voor

bijvoorbeeld ouderen, chronisch zieken en mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychiatrische beperking (Tweede Kamer, 2008: 2). Dat is nodig omdat de bestaande voorzieningen slecht van kwaliteit zijn en bovendien niet goed aansluiten bij de behoeften van zorg- en hulpbehoevenden. En omdat er risico's bestaan die onverzekerbaar zijn. De overheid wil die risico's opvangen.

De AWBZ is een zogenaamde collectieve en verplichte volksverzekering. De belastingdienst int het geld collectief via de premie volksverzekeringen en mensen hebben er individueel recht op. Het verplichte karakter van de verzekering garandeert dat niemand zich aan het betalen van die premie kan onttrekken. In de decennia na de introductie van de AWBZ groeit het aantal mensen dat er gebruik van maakt. Dat geldt ook voor het aantal voorzieningen dat elkaar opvolgende kabinetten door middel van de AWBZ financieren. Het is van meet af aan duidelijk dat de AWBZ in een behoefte voorziet. Er blijken al snel meer "onverzekerbare risico's" te bestaan dan vooraf bedacht.

De AWBZ groeit met name in kwantitatieve zin. In de jaren '90 is het daarom tijd voor een kwaliteitsslag. In 1995 en 1996 introduceert staatssecretaris Terpstra om die reden na een lange tijd van experimenteren het persoonsgebonden budget (pgb) in de zorg. Mensen die recht hebben op "zorg in natura" (ZIN) vanuit de AWBZ, kunnen vanaf dat moment ook een budget krijgen, waarmee ze zelf zorg kunnen inkopen. En dat hoeft niet per definitie bij erkende of "toegelaten instanties" te zijn.

Het pgb mag zich van meet af aan in een ongekennde populariteit verheugen. Het budget maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat ouders van gehandicapte kinderen hun eigen kinderen gaan verzorgen, betaald vanuit het pgb. Variaties op deze figuur (broers die zussen verzorgen, vrienden die vrienden verzorgen, kinderen die ouders verzorgen) ontstaan ook al snel. "Ook heeft de cliënt in eigen hand welke functies hij inkoopt, dat hoeven niet de geïndiceerde functies te zijn, maar het moet wel om AWBZ-verzekerde zorg gaan" (2007: 2). Reeds eind 1997 rapporteert Terpstra aan de Tweede Kamer dat het pgb nauwelijks meer weg te denken is (Tweede Kamer 1997: 2). "Het merendeel van de zorg wordt thans door onbetaalde huisgenoten geleverd," voegt ze daar aan toe. Die mensen kunnen nu allemaal betaald krijgen voor de zorg die ze leveren. Ze voorzien immers in een maatschappelijke en individuele behoefte, een publieke en een private behoefte.

Het budget dat met de pgb gemoeid is, stijgt vanaf het ontstaan van de regeling ieder jaar. In startjaar 1996 is er voor de pgb's 127,5 miljoen gulden beschikbaar. In 1997

185 miljoen gulden. En in 1998 215 miljoen gulden (2007: 2). Het gemiddelde pgb per persoon bedraagt 15.000 gulden per jaar (idem: 4). Ondanks het succes van het pgb maakt de staatssecretaris zich zorgen om “onderuitputting.” Dat betekent dat ze vreest dat de budgetten die het ministerie van VWS voor de pgb’s heeft gereserveerd niet op zullen raken, doordat mensen te weinig gebruik van het pgb maken. Terpstra belooft de Tweede Kamer maatregelen te nemen om de toekenningprocedure te versnellen (idem: 6). Hoewel het zeker haar aandacht heeft, is het persoonsgebonden budget ten slotte weinig fraude gevoelig volgens de staatssecretaris (idem: 8).

10.2.2 Volume groei, beheersing en WMO

Met het pgb is een unicum in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat geboren. De overheid betaalt niet de diensten waar mensen gebruik van maken, maar de overheid keert een bedrag uit, waar mensen zelf hun voordeel mee kunnen doen. De kern van het pgb is immers dat mensen zelf een budget ontvangen, dat afgestemd is op de zorg die ze behoeven, en dat ze daarmee vervolgens zelf die zorg kunnen inkopen. De “keuzevrijheid” die daarmee gepaard gaat is de voornaamste en officiële politieke motivatie om het pgb in te voeren. Daarnaast is het pgb 25% procent goedkoper dan “zorg in natura”. Het zal dus ook kostenbesparingen met zich meebrengen. Zorg in natura blijft, geheel in lijn met de keuzevrijheidgedachte, overigens wel gewoon bestaan.

Met de introductie van het pgb verandert de patiënt in een cliënt. Mensen die zorgbehoevend zijn, worden niet meer gestuurd door het zorgaanbod. Met het pgb in de hand zijn ze autonome zorgvragers, cliënten, die naar eigen inzicht en behoeften zorgaanbieders kunnen inschakelen. En dat is een forse trendbreuk met de zorg in natura die de AWBZ regelt, “In het naturastelsel van de AWBZ speelt de zorgvrager vanaf het ontstaan van de wet in 1967 in feite een beperkte rol” (Tweede Kamer 2007: 1). Dat is met het pgb veranderd en past in de tijdgeest die de overheid als dienstenleverancier hoog in het vaandel heeft.

Wel begint het pgb een steeds groter beslag te leggen op de AWBZ begroting. Daarnaast is de AWBZ onoverzichtelijk geworden door de hoeveelheid voorzieningen die er onder valt en de regels en bureaucratie die daarmee gepaard gaan. Zo leidt een wet die van origine bedoeld is om bijvoorbeeld de aanpassingen in huis voor gehandicapten, revalidatie of zorg voor zwaar invaliden te betalen ertoe dat op een gegeven moment ook huiswerkbegeleiding voor kinderen en begeleiding bij een wandelingetje door het park van bejaarden als “onverzekerbare risico’s” worden getypeerd en aldus met behulp van de AWBZ worden betaald.

Die situatie is niet langer houdbaar, want niet langer betaalbaar. Om die reden begint in 1999 de operatie modernisering AWBZ. Het Ministerie van VWS formuleert de doelstellingen van het moderniseringsproces als volgt: “de cliënt centraal, zorg op maat, stimuleren van de vermaatschappelijking van de zorg, met zorgaanbieders en zorgkantoren die in staat zijn om op de zorgvraag in te spelen” (Min. VWS 2005: 1). Het ministerie van VWS wil de cliënt op zijn of haar wenken bedienen, het liefst doordat “de maatschappij” daarvoor verantwoordelijkheid neemt, en als dat niet kan of gebeurt, door professionele zorgaanbieders die in de vraag van cliënten voorzien. Het behalen van die doelen moet er voor zorgen dat de AWBZ ook in de toekomst bijzondere ziektekosten kan dekken. Want inmiddels bestaan er over onderuitputting van het pgb-budget geen zorgen meer om het eufemistisch uit te drukken. De cliënt, zoals de patiënt nu heet, weet de AWBZ en met name het pgb uitstekend te vinden.

Het moderniseringstraject leidt er toe dat het ministerie van VWS de verschillende pgb-regelingen die inmiddels zijn ontstaan in 2003 samenvoegt onder het zogenaamde pgb-nieuwe-stijl. Het pgb-nieuwe-stijl vormt één regeling voor alle zorgvragers in de AWBZ: gehandicapten, ouderen en mensen met ggz-problematiek (Min VWS 2007: 1). Ook voert het ministerie van VWS per 1 april 2003 zogenaamde functiegerichte omschrijvingen van zorg in. Deze beschrijvingen leggen de nadruk op de vraag van de cliënten en niet op het aanbod dat zorgleveranciers gestandaardiseerd kunnen leveren. Er komen zeven door de AWBZ gefinancierde zorgfuncties, te weten: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding (OB), activerende begeleiding (OB), behandeling en verblijf (2008: 5). De functieomschrijvingen en de vereenvoudiging van het PGB moeten het leidende credo “de cliënt centraal” verder invulling geven.

Dat lukt. De functiegerichte omschrijvingen en het pgb nieuwe stijl doen de zorgvraag verder toenemen. Maar daarmee groeit ook de financiële druk op de AWBZ. Zonder maatregelen en met de huidige groei (2004) zal het bedrag waarmee het Rijk de AWBZ financiert stijgen tot 7,4 % van het Bruto Binnenlands Product in 2020 (RFV 2004: 2). Om die reden besluiten minister Hoogervorst en staatssecretaris Ross-van Dorp in 2004 tot een rigoureuze ingreep in de AWBZ. In een brief met de titel “Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning,” schrijven ze aan de Tweede Kamer, “We willen de solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten behouden. We willen de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning aan burgers zelfs verbeteren, evenals de samenhang in voorzieningen voor deze mensen

in hun directe omgeving zodat ze zo veel en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren. Dat zijn belangrijke maatschappelijke doelen die het kabinet met het aanpassen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning wil realiseren" (2004: 1). Er komt dus in ieder geval een nieuwe wet. Daarnaast voegen de bewindslieden nog een doelstelling toe: "Tegelijkertijd is er sprake van een forse overschrijding van het beschikbare geld voor de zorg. Het kabinet kan daar niet aan voorbijgaan en heeft hiervoor bij zijn aantreden al maatregelen aangekondigd. Die maatregelen moeten in financieel opzicht soelaas bieden" (idem).

Die bezuiniging is nodig omdat de AWBZ zichzelf dreigt op te blazen vanwege de omvang van het AWBZ-pakket, de toenemende vraag en de manier waarop de uitvoering is geregeld (2004: 6). En zelfs als de belastingbetaler het geld op kan brengen, dan ontstaat er een tekort aan zorgverleners, "Als de huidige groei doorzet zijn er over enige tijd meer dan tweemaal zoveel werknemers nodig, zonder nog rekening te houden met het verbeteren van het kwaliteitsniveau dat op diverse plekken in de zorg juist hard nodig is. In de AWBZ-zorg werkten in 2003 ongeveer 560.000 mensen. De nu voorziene groei zou betekenen dat er elk jaar circa 20.000 volledige arbeidsplaatsen (dat zijn circa 36.000 mensen) extra bij komen om in 2020 nog voldoende personeel te hebben" (idem).

Het moet dus anders. Om die reden wil het kabinet de zorg en ondersteuning anders organiseren. Mensen moeten op lokaal niveau "in hun directe omgeving" beter geholpen worden. Belangrijker is dat "de verantwoordelijkheden" beter geregeld moeten worden. "Daarnaast wil het kabinet de AWBZ terugbrengen tot waarvoor deze wet oorspronkelijk bedoeld was: zorg aan mensen met een ernstige, zeer langdurige hulpvraag. Tevens moet de uitvoering sterk verbeterd worden om de groei van de uitgaven te kunnen beheersen" (2004: 6).

Hoogervorst en Ross-van Dorp formuleren twee doelstellingen. Het kabinet wil de kwaliteit van zorg en ondersteuning verbeteren, de zelfstandigheid van mensen vergoten en de solidariteit behouden. Tegelijkertijd moet er zwaar bezuinigd worden om de AWBZ toekomstbestendig te houden. Of in de woorden van de minister en staatsecretaris: "het kabinet wil op een beheerste manier zorg en ondersteuning kunnen blijven bieden aan mensen die dat echt nodig hebben. Daarvoor is een geloofwaardig en solidair stelsel nodig" (idem: 2). Bovendien is het "voor de geloofwaardigheid van het stelsel van belang dat in de samenleving het gevoel bestaat dat mensen zelf en samen doen wat ze zelf en samen kunnen" (idem).

De geloofwaardigheid en toekomstbestendigheid van de AWBZ hangt dus vooral af van de mate waarin de AWBZ juist *niet* de zaken regelt die mensen zelf kunnen. In andere woorden, mensen moeten meer zelf gaan doen, zonder de hulp van de overheid, opdat de AWBZ in de toekomst betaalbaar blijft. Ook is de oorspronkelijke doelstelling van de AWBZ om onverzekerbare risico's te verzekeren met de tijd uit het oog verloren. Immers, blijkbaar zijn de verantwoordelijke bewindslieden er van overtuigd dat de overheid op dit moment door middel van de AWBZ zaken financiert die mensen "ook zelf kunnen doen," dat wil zeggen, zonder financiële hulp van de overheid.

Maar mensen hoeven "dat zelf doen" ook weer niet helemaal zelf te doen. Immers het kabinet roept de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in het leven. De WMO moet maatschappelijke participatie op lokaal niveau aanjagen. Juist daarom ook decentraliseert het Rijk een aantal van de AWBZ-functies richting de gemeenten en verplaatst ze van de AWBZ naar de WMO. "De overheid in de directe omgeving (gemeente) biedt alleen ondersteuning in situaties die iedereen herkent als logisch en noodzakelijk" (2004: 2). Oftewel, de AWBZ is te duur geworden, met name door de toegenomen vraag en de hoeveelheid voorzieningen die de AWBZ financiert. Daardoor kunnen in de toekomst de oorspronkelijke doelen van de AWBZ niet meer behaald, want niet meer betaald worden.

Om die reden moet de gemeente er doormiddel van de WMO voor gaan zorgen dat mensen meer zelf gaan doen en minder van de overheid afhankelijk worden. De Raad voor Financiële Verhoudingen (RFV) heeft het in een reactie op de plannen van het kabinet dan ook over "de ambitie van het kabinet om de groei van de uitgaven in de AWBZ met behulp van de WMO te beperken" (2004: 5). Daarmee wijst de RFV op het mechanisme dat het Rijk de onstuimige groei van de AWBZ wil stoppen door voorzieningen te decentraliseren en gemeenten verantwoordelijk te maken voor de opdracht om mensen meer zelf te laten doen. In andere woorden, er wordt een decentraliseringslag voorgesteld om burgers meer eigen verantwoordelijkheid te geven en daarmee financiële beheersing op centraal niveau, en meer specifiek de Rijksbegroting, te realiseren.

Het overhevelen van verschillende AWBZ functies naar de WMO levert aldus in de eerste plaats beheersing van de kosten op. Dat komt omdat de AWBZ een verzekerd recht is. Als de overheid geen zorg meer financiert, omdat het geld dat daar op de begroting voor gereserveerd is, op is, kunnen mensen bij de rechter zorg afdwingen

en moet de overheid als nog betalen. Dat bleek in 1999 toen enkele mensen naar de rechter stapten om zorg af te dwingen. De overheid vond dat het zorgkantoor verantwoordelijk was voor het leveren van zorg, maar de rechter bepaalde anders. De overheid moest betalen. In de periode voorafgaand aan die uitspraak stopte de zorg als het geld op was. Vanaf het moment van de uitspraak heeft de AWBZ in financiële zin een “open einde” en dat maakt de AWBZ in principe onbeheersbaar.

Om die reden hevelt de centrale overheid een deel van de AWBZ functies over naar de WMO. De WMO biedt namelijk geen recht op zorg, zoals de AWBZ. Het is geen collectieve volksverzekering, zoals de AWBZ. De WMO biedt geen onvervreembare rechten. Daarnaast komt ook de wettelijke gemeentelijke zorgplicht te vervallen met de WMO. Daar komt het zogenaamde compensatiebeginsel voor in de plaats. Dat beginsel houdt in dat gemeenten voorzieningen moeten leveren waardoor mensen mee kunnen doen in de samenleving. Daarover moet de gemeente verantwoording af leggen aan de inwoners, het gemeentebestuur aan de gemeenteraad. Maar als “het geld” op is kunnen mensen niet (meer) naar de rechter stappen om de zorg op te eisen die via de WMO geregeld is. Daarmee is de beheersing in ieder geval in absolute termen geslaagd. Althans, vanuit het perspectief van het Rijk. Het Rijk weet wat het per jaar aan de gemeenten moet betalen, en dat specifieke bedrag wordt niet meer. Door de WMO is van een open en onbeheersbare open einde financiering geen sprake meer.

Daarnaast bepaalt een “onafhankelijke derde” een groot deel van het WMO budget, bijvoorbeeld voor de huishoudelijke verzorging. Dat gebeurt doormiddel van de zogenaamde t-1/t+1 systematiek (VNG 2009: 4). Dat betekent dat een onafhankelijke derde, in dit geval het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), in jaar $t=0$ vaststelt welk budget er per gemeente nodig was in jaar $t-1$ en op basis daarvan het budget vaststelt voor jaar $t+1$. Concreet, het SCP stelt in 2008 op basis van het uitgegeven bedrag voor thuiszorg in 2007 vast wat de gemeenten in 2009 mogen uitgeven. Het uitgegeven bedrag in 2007 bepaalt aldus het budget voor 2009. Daar zit een verschil van 2 jaar tussen. In een domein waarin de vraag progressief stijgt is dat veel. Immers, de kans is niet ondenkbaar dat de vraag in 2009 groter zal zijn dan in 2007. Uiteraard is het wel een prikkel voor de gemeenten om minder uit te geven.

De “drieslag” waarmee Hoogervorst en Ross-van Dorp hun strategie verhelderen maakt de beheersingswens duidelijk, “

1. Mensen die dat kunnen dienen meer dan nu het geval is zelf oplossingen te bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen.
2. Gemeenten moeten zorgen voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning voor hun inwoners die niet goed in staat zijn in bepaalde situaties zelf of samen met anderen oplossingen te realiseren.
3. De uitvoering van de AWBZ wordt verbeterd door onder meer centraliseren van de indicatiestelling en meer prikkels bij het zorgkantoor voor het inkopen van goede en betaalbare zorg" (2004: 2).

Mensen moeten aldus meer zelf gaan doen. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor het vormgeven van het WMO beleid. Het WMO beleid heeft als doel om mensen minder gebruik te laten maken van publieke zorgvoorzieningen en ze zelf meer op te laten lossen. Maar dan komt het derde punt. Eerder constateerde ik reeds dat de AWBZ een individueel recht is. Dan is het al snel de vraag wie bepaalt of iemand voldoet aan de voorwaarden om gebruik te maken van dat recht. In andere woorden, wie regelt de toegang tot de AWBZ? De toegang tot de AWBZ was tot voorheen de verantwoordelijkheid van de zogenaamde RIO's. RIO's indiceerden op decentraal niveau of mensen al dan niet recht hadden op zorg. Uiteraard hangt de groei van de uitgaven voor de AWBZ in hoge mate af van het aantal mensen dat toegang krijgt tot de AWBZ. Uit het derde punt blijkt dat het juist die toegangsfunctie is die het Rijk centraliseert. Naast de dubbele doelstelling van betere zorg en bezuinigingen is er dus ook sprake van een organisationele dubbelslag, verschillende voorzieningen en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit daarvan worden *gedecentraliseerd* in de WMO en de toegang tot de zorg wordt *gecentraliseerd* in het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). In de brief motiveren de bewindslieden die keuze als volgt, "De zorg in de AWBZ begint met de indicatiestelling. Het Regionaal Indicatieorgaan (RIO) bepaalt op welke zorg iemand recht heeft en in welke mate. Deze poortwachterfunctie is de hoeksteen van de AWBZ en vraagt vanwege de rechtszekerheid een zo uniform mogelijke aanpak voor het hele land. Daarom heeft het kabinet besloten de decentrale aanpak van de indicatiestelling (circa tachtig regionale indicatieorganen) te laten varen. Op 1 januari 2005 start de centrale aansturing via het nieuw op te richten landelijk Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)" (2004: 25).

"Dit stelsel moet nieuwe kansen bieden voor de lokale ondersteuning aan burgers. Dat is een enorme uitdaging: in de eerste plaats voor burgers zelf, maar ook voor het lokale bestuur, bijvoorbeeld om 'schotten' in de voorzieningen voor burgers weg te halen. Maar het geeft ook spanning. Het betekent ook een groter beroep op de eigen

draagkracht van burgers en het verdwijnen – op onderdelen - van een aantal verzekerde rechten” (2004: 3). Na dat het Rijk door middel van het pgb zorg die burgers elkaar vrijwillig leverden ging financieren, wil het Rijk nu bezuinigen door burgers weer zaken vrijwillig te laten doen. De gemeente moet burgers daar toe aanzetten. Dat is de kern van de modernisering van de AWBZ.

Interessant voor dit onderzoek is ook de analyse en de probleemstelling die de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot hun interventies doen komen. Ze schrijven aan de Tweede Kamer, “De vraag naar zorg en ondersteuning van burgers neemt toe als gevolg van de vergrijzing. Maar ook doordat er steeds hogere verwachtingen ontstaan over wat de overheid allemaal kan bieden. Dit is het gevolg van een sterk accent op het incasseren van (verzekerde) rechten in ons systeem voor langdurige zorg en ondersteuning. Dit blijkt niet alleen in gesprekken met verschillende organisaties en in de toon van brieven die ons bereiken, maar ook uit de groei van de AWBZ” (2004: 3). Mensen verwachten steeds meer van de overheid en eisen hun recht op. Daardoor groeien de uitgaven van de AWBZ volgens de bewindslieden. Waarom mensen steeds meer van de overheid verwachten en “incasseren” verklaren ze in de brief als volgt: “De keuzevrijheid van mensen is omarmd maar er is te weinig gedaan om tegelijkertijd de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. (...) Het kabinet vindt dat de individualisering van de samenleving onvoldoende gelijke tred heeft gehouden met de noodzaak om mensen en hun maatschappelijke verbanden ook verantwoordelijkheid te laten nemen” (2004: 3).

Individualisme aan de kant van de samenleving zorgt er voor dat de overheid steeds meer moet doen en dat steeds meer mensen afhankelijk van de overheid worden. Maar, “Dit is deels ook het gevolg van politieke keuzes”, zo staat er (idem). “In de zorg, is in de loop der jaren een stelsel van verzekerde aanspraken ontstaan dat bijna alles te bieden heeft, zorg zowel als ondersteunende faciliteiten. (...) Waar het vroeger gewoon was dat mensen zelf de verantwoordelijkheid namen door bijvoorbeeld zelf maatregelen te treffen, is er de laatste jaren een verschuiving naar de AWBZ opgetreden” (2004: 4). Hoe “het incasseren van verzekerde rechten” en “individualisme aan de kant van de samenleving” en “afhankelijkheid van de overheid” zich verhouden tot de credo’s van “cliënt centraal” en “keuzevrijheid” verzuimen de bewindslieden aan te geven. Laat staan hoe de “cliënt” zich verhoudt tot de “individualist,” dan wel de “individualist” tot de “burger”.

Dus moet met behulp van nieuwe politieke interventies de samenleving duidelijk gemaakt worden dat ze voor een deel weer voor zichzelf moet gaan zorgen. Verworven rechten draait het kabinet terug. “De nieuwe WMO is in de opvatting van het kabinet een goed middel om hulp of voorzieningen die geen algemeen verzekerd recht meer zijn (omdat ze uit de AWBZ gaan) in een aantal specifieke gevallen toch vanuit een publieke verantwoordelijkheid in de WMO te kunnen organiseren om zo burgers te ondersteunen. Daarbij moet duidelijk zijn dat mensen niet altijd meer krijgen waar ze nu op grond van de AWBZ recht op hebben” (2004: 9).

Wel zal de rijksoverheid de gemeenten scherp in de gaten houden als het gaat om de uitvoering van hun nieuwe WMO-taken. “Het uitvoeren van de WMO is weliswaar een gedecentraliseerde gemeentelijke taak, maar de rijksoverheid is wel verantwoordelijk voor (de doelmatigheid van) de WMO als systeem. Zeker de eerste jaren zal de rijksoverheid de resultaten daarom nauwkeurig volgen, zowel in financiële zin als wat betreft de effecten van het beleid. Gemeenten kunnen daarbij zoveel mogelijk hun eigen informatie uit de bedrijfsvoering gebruiken” (2004: 14). Het Rijk is zich er van bewust dat dit in principe haaks staat op de decentralisatiegedachte. Gemeenten moeten de ruimte krijgen om een lokale praktijk te ontwikkelen, “Maximale gemeentelijke beleidsvrijheid en toenemend dualisme bij gemeenten staan haaks op een systeem van centraal voorschrijven van individueel te verlenen voorzieningen en dus individuele rechten zoals we dat in de AWBZ en, tot op zekere hoogte, de Wvg¹³⁹ kennen. Zo'n 'verticaal' systeem loopt vast in een woud van gedetailleerde voorschriften met weinig ruimte voor lokaal maatwerk en belemmert democratische keuzes op lokaal niveau. Dat is niet de bedoeling, integendeel: iedereen is het eens over de noodzaak van minder regels en minder bureaucratie. Dat is voor het kabinet een reden om gemeenten in de WMO een grote mate van beleidsvrijheid te geven. Dit zal leiden tot verschillen tussen gemeenten. Die kunnen op zichzelf weer een aanleiding zijn voor verbetering en vernieuwing” (2004: 15). Aldus ontstaan de contouren van een WMO die het Rijk invoert en de gemeenten per 1 januari 2007 uitvoeren.

Zo bepaalt het Rijk welke zorgfuncties in de WMO terechtkomen en dat de gemeente daarvoor verantwoordelijk wordt. Ook bepaalt het Rijk de financiering voor het grootste gedeelte. Om een beeld te geven van de “beleidsvrijheid” die gemeenten krijgen, citeer ik hier Artikel 4 van de WMO, “

Artikel 4

1. Ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°, 5° en 6°, ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen:

- a. een huishouden te voeren;
 - b. zich te verplaatsen in en om de woning;
 - c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
 - d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.
2. Bij het bepalen van de voorzieningen houdt het college van burgemeester en wethouders rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, alsmede met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien” (Eerste Kamer 2006: 3).

Ondanks de WMO moet de opvolger van Hoogervorst en Ross-van Dorp, staatssecretaris Bussemaker, reeds in 2008 (opnieuw) constateren, “dat de AWBZ in de loop van de tijd veranderd is. Hoewel de wet in zijn oorsprong de charme van eenvoud had, is een geheel van aanvullende regels ontstaan die de nog steeds valide doelstelling van de AWBZ (solidariteit in de bekostiging van langdurige onverzekerbare zorg) uit het oog heeft doen verliezen. De AWBZ is de afgelopen jaren onbedoeld gegroeid en biedt nu te ruime aanspraken en daarmee overlap met beleid in andere domeinen. Zo is er een grote groei in de ondersteunende begeleiding (OB) vanaf 2003 te zien, zoals begeleiding bij huiswerk en vrijetijdsbesteding voor jongeren met problemen. Is dit wel langdurige zorg en hoort dit wel in de AWBZ thuis?” (Min VWS 13 juni 2008: 2). De staatssecretaris spreekt de vrees uit dat mensen reeds op jonge leeftijd afhankelijk worden van de AWBZ. Bovendien dreigt de AWBZ nog steeds onbetaalbaar te worden. Jan Modaal betaalt in 2008 reeds circa € 320,- per maand aan AWBZ-premie (2008: 6). Bovendien moet staatssecretaris Bussemaker opnieuw vaststellen dat de AWBZ blijft groeien.

Bussemaker wijst er op dat het centraal stellen van de cliënt altijd een belangrijk uitgangspunt is geweest voor de modernisering van de AWBZ. “Wel heeft de invoering van de AWBZ-brede functies in 2003 “onbedoeld” tot gevolg gehad dat meer mensen een beroep deden op de AWBZ” (2008: 5). Blijkbaar verwachtte het ministerie niet dat het centraal stellen van de cliënt, gepaard zou gaan met een toenemende vraag. Bussemaker geeft daar een voorbeeld van, “Zo werd de functie OB (Ondersteunende Begeleiding – ajk) aanvankelijk vooral aan gehandicapten geboden. De verwachting was dat dit ook zo zou blijven. Door de brede omschrijving

van functies zijn echter bijvoorbeeld ook ouderen en jongeren met bijvoorbeeld psychiatrische problemen een beroep gaan doen op de functie OB (begeleiding bij allerlei sociale activiteiten zoals bioscoopbezoek, wandelingen in het park en huiswerkbegeleiding voor jongeren) en zijn de uitgaven voor deze functie enorm gestegen” (2008: 5). En dat was niet de bedoeling. Immers, beheersing van de kosten was het devies.

Wie wil weten wat mensen motiveert om een pgb aan te vragen krijgt een goed beeld in de talrijke fora op internet waar mensen elkaar tips geven over hoe je het pgb kunt aanvragen en waar je het aan mag besteden. De volgende mail uit 2008 van een vrouw die haar broer verzorgt is daar een voorbeeld van. “Ik heb een hele hoop vragen over het PGB, ik hoop dat andere mensen met ervaring hiermee mij kunnen helpen! Mijn broer woont sinds kort op zichzelf (wel zelfstandig begeleid). Via een PGB worden de kosten van de stichting die zijn ondersteunende begeleiding etc. doet, betaald. Ik, zijn zus van 24 jaar die niet bij hem in huis woont, doe echter alle administratie, financiën, extra ondersteunende begeleiding waar nodig, dus nu vroeg ik me af of ik soms voor die paar uur per week PGB kon krijgen! Mijn vragen op een rijtje:

1. ALS het mogelijk is, wat voor soort contract kan ik dan het beste met mijn broer afsluiten? Hij woont dus niet bij mij in huis, en ik zou 1 dag per week ongeveer 2 uur voor hem werken.
2. Wat voor brutoloon vraagt iedereen gemiddeld voor dit soort begeleiding? Ik zie dat het bruto minimumuurloon € 8,24 euro (met vakantiegeld € 8,90) is, maar bij de Stichting waar mijn broer zit vragen ze voor ondersteunende begeleiding € 36,- per uur. Zoals je ziet een enorm verschil, dus ik ben erg benieuwd wat ongeveer het gemiddelde is wat mensen rekenen.”¹⁴⁰

Een man die al een stap verder is in het pgb proces, hij heeft de indicatiestelling voor zijn dochter al binnen, schrijft in maart 2009, “Wij hebben net de indicatie ontvangen van de PGB aanvraag.

- begeleiding individueel klasse 2, 2-3,9 uur per week
- begeleiding groep in dagdelen klasse 1, 1 dagdeel per week
- verblijf tijdelijk klasse 1, 1 etmaal per week

Nu willen we hier een aantal dingen mee doen, wat zijn onze mogelijkheden?

1. Schoonmoeder inhuren voor ontlasting 1 middag per week

2. Mijn vrouw betalen voor extra begeleiding thuis

Kunnen wij geld van het PGB aanwenden voor bijv. bezoek aan dierentuin met een oppas? Of moeten we de kaartjes dan zelf betalen? Hoe zit het met de belasting, mijn vrouw werkt niet, en krijgt dus inkomen uit PGB van mijn dochtertje. Gaat dit ten koste van de heffingskorting enz.? Of is er een bedrag dat je belastingvrij mag bijverdienen, zoals vroeger de belastingvrije voet. Ik heb nog geen idee hoeveel geld de PGB wordt met bovengenoemde indicatie. Kunnen we de boekhouding voor PGB beheer uit handen geven aan een bureau die dit voor ons regelt, en kan dit betaald worden uit het PGB potje? Wat mag je allemaal doen met het zogenaamde vrij te besteden bedrag? Moet je dit bedrag ook verantwoorden? Zoals je ziet, ik ben volledig blanco met de PGB materie en hoop op jullie goede adviezen.”¹⁴¹ Nog steeds leren mensen de mogelijkheden van het PGB kennen, en doen ze er in toenemende mate een beroep op.

10.2.3 PGB

Zo staat ook Bussemaker voor de uitdaging om de AWBZ te beheersen. Blijkbaar heeft de introductie van de WMO nog niet het gewenste effect gehad. Wel wil ze de “cliënt” centraal blijven stellen. “Het pgb is en blijft voor mij hierin een belangrijke variant”, zo meldt ze de Tweede Kamer. “Juist daarom wil ik dit instrument budgettair beheersbaar houden” (2007: 2). Aldus richten haar inspanningen zich voornamelijk op de persoonsgebonden budgetten en wel in de eerste plaats op de toegang tot die budgetten. “Een professionele, objectieve, onafhankelijke indicatiestelling is ook voor het pgb van levensbelang. De geluiden dat pgb’s worden gebruikt door gemeenten om mensen uit de bijstand te houden, door aanbieders om in tijden van schaarste hun budget mee aan te vullen, door gehandicapten om hun escortservice te betalen, door kleinkinderen om hun oma mee te nemen naar het jazzfestival, door drukbezette ouders om huiswerkbegeleiding van hun (ook drukke) kinderen te financieren, etc. etc., doen het pgb geen goed” (2007: 2). En de rijksfinanciën ook niet. Laat staan de authentieke AWBZ-doelstelling van het verzekeren van onverzekerbare risico’s.

De te ruime formulering van de aanspraken, de functies van de AWBZ alsmede “het gemak van geld”, zoals de staatssecretaris het noemt, zijn met name de oorzaak van de immer uitdijende pgb- vraag. Belangrijk is ook de constatering van staatssecretaris Bussemaker dat er niet aanwijsbaar sprake is van “substitutie voor zorg in natura” (idem). Dat betekent dat mensen het PGB niet gebruiken om zorg in te kopen die ze anders in natura zouden ontvangen, zoals oorspronkelijk was bedoeld, maar dat ze het geld uit de persoonsgebonden budgetten voor andere zaken aanwenden. Dat kan

dus omdat de “aanspraken” zo breed geformuleerd zijn. Wat men bijvoorbeeld onder activerende of ondersteunende begeleiding verstaat blijkt nogal van persoon tot persoon te verschillen. “Cliënten” vullen dat begrip in ieder geval anders in dan professionals die “zorg in natura” leveren. Bussemaker spreekt van “niet bedoelde aanwending” (idem).

Vervolgens wijst de staatssecretaris expliciet op het mislukken van de WMO als beheersingsinstrument voor de AWBZ. “Met de invoering van de Wmo in 2007 gaan de budgethouders met een pgb voor alleen huishoudelijke verzorging over naar de gemeenten. Het gaat ongeveer om 30 000 budgethouders. De aanvankelijke veronderstelling dat hierdoor een verminderde groei van het pgb in de AWBZ zou optreden, bleek niet te kloppen. Integendeel, juist in 2007 zien we het aantal nieuwe pgb-ers sterker toenemen dan ooit tevoren” (2007: 3).

Per maand komen er 2200 nieuwe budgethouders bij. Om een beeld te geven van die groei, in het jaar van de introductie van de pgb nieuwe stijl, 2003 zijn er 62.500 mensen met pgb. In het jaar daarop 69.500 mensen. Dan gaat het hard. In 2005 doen 80.500 mensen met succes een beroep op de pgb-regeling. In 2006 groeit hun aantal tot 95.000 en in augustus 2007, staatssecretaris Bussemaker schrijft de kamer in november van dat jaar, zijn er reeds 80.885 budgethouders. Let wel, dit is exclusief de 30.000 budgethouders die in het kader van de WMO naar de gemeente zijn overgeheveld. De prognose luidt dat er zonder verdere maatregelen in 2008 115.000 budgethouders zullen zijn en in 2009 140.000. De prognose loopt verder via 2010 (165.000 budgethouders) tot 2011, met 190.000 mensen die dan waarschijnlijk een pgb zullen hebben. Daar horen dus de mensen die een pgb-wmo hebben niet bij. In de periode 2004-2006 zijn de uitgaven voor de budgetten met 48,7% gegroeid. Verder vertelt staatssecretaris Bussemaker de Tweede Kamer dat het pgb een steeds groter deel van de AWBZ opslokt. Van de totale beschikbare groeiruimte voor de AWBZ in de hele kabinetsperiode (2,4 miljard euro) zou ongeveer 1,6 miljard euro opgaan aan de pgb's (2007: 4). Het feit dat de pgb's niet leiden tot substitutie, zoals ik eerder aangaf, maakt deze ontwikkeling extra zorgwekkend. Immers het betekent dat de vraag naar zorg in natura niet afneemt door de toegenomen vraag naar de pgb's. In andere woorden, de zorg in natura moet ook nog gewoon betaald worden. Met de 2,9 miljard euro die de pgb's naar schatting in 2011 gaan kosten zijn we een eind verwijderd van de 127 miljoen *gulden* waar Terpstra in 1996 zo enthousiast mee begon. Om over de onderuitputting nu helemaal maar te zwijgen.

De beheersingslag die Hoogervorst en Ross-van Dorp met de gedecentraliseerde WMO wilden verwezenlijken lijkt niet direct vruchten af te werpen. Bussemaker noemt een paar verklaringen (2007: 6-7). Ten eerste bestaat er steeds meer kennis over ziekten en ziektebeelden. Daardoor wordt bijvoorbeeld autisme steeds eerder herkend. Daarnaast wordt de pgb-regeling zelf steeds bekender, waardoor mensen er sneller gebruik van maken. Ook wijst ze op de mogelijkheid van het “waterbedeffect”. Dat houdt in dat mensen vanuit andere domeinen de awbz-rgb binnen stromen. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat jongeren die in de jeugdzorg op een wachtlijst staan, een pgb aanvragen om op een andere manier zorg te regelen. Het ontbreekt Bussemaker echter aan de informatie om daar harde uitspraken over te kunnen doen. Wel constateert ze dat het aandeel activerende- en ondersteunende begeleiding sterk is gestegen. Ook trekken de sterk opkomende bemiddelingsbureaus een zware wissel op het pgb-budget. Deze bureaus gaan proactief op zoek naar mensen die recht hebben op een pgb en vragen in ruil daarvoor een deel van het pgb bedrag. Ook sluizen sociale diensten mensen door naar het pgb. Op die manier hoeven mensen niet meer aan hun sollicitatieverplichting te voldoen van de Wet Werk en Bijstand (WWB) als ze bijvoorbeeld een kind, ouder, of echtgenoot verzorgen. Bovendien krijgen ze dan inkomsten. Ook hoeven budgethouders bedragen tot 2500 euro niet te verantwoorden. Dat werkt misbruik in de hand. Ook raden zorgaanbieders in toenemende mate hun cliënten aan om voor een pgb te kiezen. Zo kan het zijn dat er bij één en dezelfde aanbieder een wachtlijst bestaat voor zorg in natura, maar dat er wel capaciteit is voor het inhuren van zorg met een persoonsgebonden budget. Ten slotte is er de geëigende reden dat mensen graag een pgb willen omdat ze zorg naar eigen behoeven kunnen inrichten.

Overigens blijkt uit onderzoek van het Centrum Indicatiestelling Zorg dat er een groot verschil in leeftijd bestaat tussen mensen die kiezen voor zorg in natura en mensen die hun recht op AWBZ in de vorm van een pgb effectueren. Voor zorg in natura ligt het gemiddelde op 83 jaar en voor het pgb op elf jaar. Voor een combinatie van ZIN en PGB is de gemiddelde leeftijd zelfs vier jaar (CIZ 2008: 20).

Alle ontwikkelingen leiden er nog steeds toe dat het pgb aan “geloofwaardigheid” inboet. Om de geloofwaardigheid van het pgb en daarmee de AWBZ te herstellen neemt ook staatssecretaris Bussemaker een aantal maatregelen. Zo moeten mensen het hele budget gaan verantwoorden en niet alleen het bedrag boven de 2500 euro. Daarnaast gaat ze verder onderzoeken welke mechanismen de groei van het pgb

veroorzaken, en kondigt ze aan de AWBZ-aanspraken te herformuleren en aan te scherpen.

Ook vraagt ze de Sociaal Economische Raad (SER) op 29 mei 2007 haar te adviseren over de toekomst van de AWBZ. Bussemaker vraagt de SER daarbij specifiek te letten op de fundamentele tekortkomingen van de AWBZ en hoe die op de lange termijn op te lossen zijn. De SER mag daarbij ook verkennen of het mogelijk is de AWBZ in de toekomst in het geheel over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet of de WMO (SER 2008: 9). Blijkbaar zit het Rijk niet bepaald meer om de onbeheersbare AWBZ te springen.

De SER beveelt onder andere aan om het “centraal stellen van de cliënt” verder door te voeren door een verder versterking van het pgb en de introductie van een persoonsvolgende bekostiging van zorgaanbieders. “In de vraaggestuurde AWBZ die de SER voorstelt, krijgt de zorgaanbieder niet langer een budget vooraf (instellingsbudgettering) maar wordt hij bekostigd op basis van de daadwerkelijk geleverde zorg. Kort gezegd kiest de cliënt de zorgaanbieder en volgt het geld de cliënt” (2008: 13) Net als bij het pgb kan de cliënt dan zelf kiezen welke zorg hij of zij wenst. Maar anders dan bij het pgb krijgt de cliënt het budget niet zelf in handen. Het gaat gelijk naar de zorgaanbieder. “Wel vereist een dergelijk systeem de invoering van een individuele AWBZ verzekerdenadministratie en een effectief werkend declaratieverkeer tussen aanbieder en uitvoerder”(idem).

Verder adviseert de SER om ondersteunende en activerende begeleiding, vanwege de druk die ze op de AWBZ leggen, over te hevelen naar de WMO en dus naar de gemeenten. Ook stelt de raad dat “het beperken van het beroep op langdurige zorg” het beste op lokaal niveau kan plaatsvinden. “In dat verband bepleit de SER dat de WMO wordt versterkt en dat er stringentere voorwaarden worden geformuleerd waaraan het beleid van de gemeenten moet voldoen” (2008: 11). Ook moet er onderzoek gedaan worden naar manieren om gemeenten te prikkelen om het beroep op de AWBZ te beperken. Ten slotte beveelt de SER aan om de AWBZ verder af te bakenen. Het Rijk moet de gemeenten kortom stimuleren om verdere bezuinigingen te realiseren. Centraal ingrijpen om decentrale onbeheersbaarheid te voorkomen.

10.2.4 Toekomst

Het advies valt bij Bussemaker in goede aarde, zo blijkt tijdens de presentatie van het rapport op 18 april 2008.¹⁴² De staatsecretaris stuurt vlak voor de zomer van 2008 haar toekomstvisie op de AWBZ naar de Tweede kamer. Ze schrijft, “In ons land zijn we solidair met onze medeburgers die om welke reden dan ook langdurig zorg

nodig hebben. Die solidariteit is op te brengen zo lang het gaat om geloofwaardige en onbetwistbare vormen van zorg (...). De huidige formulering van de aanspraken blijkt te ruim en niet altijd helder te zijn. Onvoldoende duidelijk is wie, wanneer en waar recht op heeft. Daarnaast wordt door de breedte van de aanspraken ook niet altijd duidelijk wat met de ingezette middelen wordt bereikt. Dit werkt calculerend gedrag in de hand (maximaliseren van aanspraken) en leidt, zoals ook in eerder genoemde adviezen naar voren kwam, tot afwenteling op de AWBZ van verantwoordelijkheden die ook door anderen, gemeenten, onderwijsinstellingen, jeugdzorg, en door burgers zelf, gedragen kunnen worden" (2008: 21).

Opnieuw echter, is het belangrijkste uitgangspunt voor de toekomst, "dat de cliënt in de zorg centraal staat en dat ook zo ervaart" (2008: 11). En opnieuw speelt het pgb daar een onverminderd grote rol in, als het aan de staatssecretaris ligt. Immers, "Daar staat de cliënt bij uitstek centraal. Het pgb bestaat nu ruim 10 jaar. De pgb-regeling stelt mensen in staat hun eigen zorgbudget te beheren en zorgverleners naar eigen keuze in te huren op het tijdstip dat dit het beste uitkomt. De budgethouder is zelf werkgever of opdrachtgever van zijn hulpverleners en zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ingekochte zorg. De keuzevrijheid van mensen die van zorg afhankelijk zijn, is door het pgb toegenomen. De positie van de cliënt is erdoor versterkt" (idem). Naast cliënt is de patiënt aldus budgethouder en werkgever dan wel opdrachtgever van zorgverleners. Op het feit dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (sociale premies) en de Belastingdienst (het innen van die premies) budgethouders ook als werkgever zien, en de consequenties die dat heeft, zal ik later nog terugkomen. Dat geldt ook voor het feit dat het hier vaak om minderjarige kinderen gaat, zoals ik hierboven aangaf. Belangrijk is om te constateren dat Bussemaker ondanks de druk die het pgb op de AWBZ begroting legt, het instrument tot de kern van de toekomst van de AWBZ maakt.

Daarnaast neemt ze de aanbeveling van de SER over om een persoonvolgende bekostigingssysteem te ontwikkelen. Daarmee wil Bussemaker een verdere omslag van aanbodsturing naar vraagsturing realiseren. "Een voorwaarde hierbij is dat sprake moet zijn van een eenvoudig systeem waarbij voor diverse cliëntgroepen sprake is van een beperkt aantal pakketten naar zorgzwaarte. Via een onafhankelijke, objectieve indicatiestelling wordt bepaald op welk pakket een cliënt aanspraak heeft, waarbij gebruik wordt gemaakt van een reeks 'zorgzwaartepakketten (ZZP)' die gerangschikt is naar oplopende zorgzwaarte van mensen. De ontwikkeling en het periodieke onderhoud van de zorgzwaartepakketten aan de hand van regelmatig prijsonderzoek is een taak van de Nederlandse Zorgautoriteit" (2008: 12).

De introductie van zorgpakketten staat natuurlijk haaks op de volledige keuzevrijheid van de cliënt. Net zoals de rol van de Nederlandse Zorgautoriteit haaks staat op de decentraliseringgedachte en de verantwoordelijkheid van gemeenten. Maar, zo stelt de staatssecretaris, “als de cliënt volledig vrij voor elke gekwalificeerde aanbieder kan kiezen, roept dit mogelijk spanning op met de sturingsmogelijkheden voor de uitvoerders van de AWBZ” (2008: 12). Bovendien wil Bussemaker voorkomen dat de persoonsvolgende kosten- systematiek leidt tot een “volledig geïndividualiseerd zorgmodel” (idem). “Persoonsvolgendheid betekent niet dat elke cliënt volledig zelfsturend is. Ik vind dit niet wenselijk, immers, kwetsbare groepen zijn niet altijd of niet altijd voldoende in staat tot zelfsturing. Ook kan een ongewenst effect van persoonsvolgende bekostiging zijn dat calculerend gedrag in de hand wordt gewerkt waarbij vooral de mondige burgers in staat zijn hun recht op te eisen” (2008: 12-13).

Maar dat is niet de enige ingreep die op de rol staat. Bussemaker stelt dat er nog steeds veel “onbedoeld” gebruik wordt gemaakt van het pgb. Ze wil het bedoelde en onbedoelde gebruik scheiden door heldere aanspraken te formuleren (2008: 23). Ook neemt ze het advies van de SER om activerende en ondersteunende begeleiding te decentraliseren over. “De doelstelling ‘participatie’ zal niet langer onder het AWBZ-regime worden voorzien. Voorbeelden hiervan zijn: begeleiden bij naar school gaan, vrijetijdsbesteding, uitstapjes en kerkgang. Deze maatregel betekent niet dat deze activiteiten niet belangrijk voor mensen kunnen zijn, maar wel dat het de vraag is of de begeleiding in de AWBZ thuishoort. Ik ben van mening dat er geen sprake is van langdurige en onverzekerbare zorg waarvoor de AWBZ is bedoeld” (2008: 24). Wel blijft de aanspraak op ondersteuning voor zeer zware gevallen centraal geregeld binnen de AWBZ. Verder schrapt Bussemaker de “grondslag psychosociaal” in zijn geheel uit de AWBZ. Dat houdt in dat mensen met psychosociale problemen geen aanspraak meer kunnen maken op de AWBZ. Vaak zijn dit daklozen en verslaafden. Wel zegt Bussemaker toe dat ze gemeenten hiervoor zal compenseren (2008: 25). Die compensatie laat echter nog even op zich wachten. Over de gevolgen van het “verdwijnen” van de grondslag psychosociaal sprak ik eerder (paragraaf 9.6) in het kader van de toename van het aantal dakloze gezinnen.

Tevens gaat de staatssecretaris uitzoeken hoe ze beter kan samenwerken met haar collega Rouvoet van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Ze wil met name het pgb gebruik onder jongeren terug dringen. Daartoe moet het protocol Licht Verstandelijke Gehandicapten soelaas bieden. “In het verlengde hiervan heb ik met

de Minister voor Jeugd en Gezin afspraken gemaakt over uniformering van de indicatiestelling door de Bureaus Jeugdzorg en het voorkomen van ongewenste instroom vanuit in zowel de AWBZ als in de jeugdzorg” (2008: 25). Of de instroom vanuit de centraal staande cliënt ook ongewenst is wordt niet vermeld. Wel vindt er opnieuw uniformering, standaardisering en centralisering plaats.

Uiteindelijk informeert Bussemaker in januari 2009 de Tweede Kamer de over de stappen die ze heeft gezet om het pgb toekomstig bestendig te maken. Dat is nodig, “naar aanleiding van aanhoudende berichten over mogelijk oneigenlijk gebruik dan wel misbruik van het pgb” (2009: 1). Voor dat ze haar plannen uiteenzet geeft de staatssecretaris overigens aan dat ze niet meer bureaucratie wil creëren. Ze streeft naar een voor de “klant” hanteerbare en betrouwbare uitvoering van de pgb-regeling binnen de AWBZ.

Ook heeft Bussemaker een aantal maatregelen reeds genomen. Die maatregelen gaan allemaal over de controle op geëigend gebruik van het pgb. Zo mag het verantwoordingsformulier voor de pgb-uitgaven alleen nog getekend worden door de budgethouder of diens wettelijke vertegenwoordiger. Daarmee hoopt de staatssecretaris misbruik door bemiddelingsbureaus te voorkomen. Verder gaat Bussemaker de controle die zorgkantoren uitvoeren op 5% van de verantwoordingsformulieren professionaliseren met behulp van een controleprotocol. “Strekking hiervan is dat bij de opzet en uitvoering van de controles gebruik wordt gemaakt van risicoanalyse, cijferanalyse, bestand- en systeemanalyses ten einde een zo groot mogelijk deel van de budgethouders te betrekken in de formele en materiële controles” (2009: 2). Ook mogen budgethouders geen onevenredig hoge kosten meer declareren voor ingekochte diensten. Die moeten marktconform zijn. Ten slotte neemt Bussemaker een beperking op in de subsidieregeling pgb. De beperking geldt “de reikwijdte van aan zorg gerelateerde kosten die uit het pgb kunnen worden betaald. Hieronder kunnen geen bemiddelingskosten meer worden gedeclareerd die gemaakt worden om een persoonsgebonden budget aan te vragen, te beheren en te verantwoorden. Onder bemiddelingskosten vallen nu nog uitsluitend de kosten die budgethouders maken om de zorg te organiseren” (idem).

Over de lange termijn zegt Bussemaker ten slotte het volgende, “Tijdens de Begrotingsbehandeling 2009 heb ik aangegeven te onderzoeken hoe het pgb wettelijke verankerd kan worden. In relatie hiermee zal ik bezien wat dit betekent voor het subsidieplafond. Als dit verdwijnt ontstaat er één financiële ruimte voor zowel zorg in natura als voor pgb. Zorgkantoren zullen daardoor bij het toewijzen

van zorg een integrale en zuivere afweging kunnen maken om – met inachtneming van de behoeften van klanten – zorg in natura dan wel een pgb toe te kennen” (idem).

Fractievoorzitter Van Geel van coalitiegenoot CDA heeft tijdens de algemene beschouwingen van hetzelfde jaar weinig fiducia in de maatregelen. “Moeten wij onze kinderen vragen om in 2020 22% AWBZ premie te betalen?” Zo vraagt hij zich af.

10.3 AWBZ door de bril van Tocqueville

Hierboven beschreef ik de geschiedenis van de AWBZ. Nu is het de vraag of we de ontwikkelingen in de AWBZ kunnen problematiseren aan de hand van het perspectief van Tocqueville. Immers als we aan de hand van het perspectief van Tocqueville de ontwikkeling van de AWBZ op een zinnige manier kunnen problematiseren, dan beantwoord ik daarmee een belangrijk deel van mijn zesde onderzoeksvraag: Hoe kan de ontwikkelde Tocqueville-interpretatie vertrekpunt zijn van daadwerkelijk empirisch onderzoek? De hypothese van Tocqueville verwoorde ik aan het einde van het vorige hoofdstuk, na het ontrafelen van zijn perspectief, als volgt:

Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerken van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving, zijn er de voornaamste oorzaak van dat beleidsprincipes en doelstellingen resulteren in onverwachte effecten die het democratisch vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang, aantasten.

Een hypothese is een verondersteld verband tussen variabelen. In abstracto zijn Tocquevilles variabelen de democratische overheid en de democratische samenleving. Hieronder gaan we op zoek naar een antwoord op de vraag of we dat verband ook kunnen veronderstellen als het gaat om de AWBZ. De begrippen die ik in de hypothese gebruik (centralisering, bureaucratisering, individualisme, onbedoelde effecten, welbegrepen eigenbelang) staan centraal in het werk van Tocqueville. In de hoofdstukken hierboven werkte ik ze uitgebreid uit. Nu is het echter de vraag of die begrippen en de relatie ertussen betekenis genereren in het kader van de AWBZ. Is het zinvol de vraag te beantwoorden in welke mate het verband tussen individualisme en bureaucratie ook in het geval van AWBZ-beleid resulteert in onverwachte politieke effecten? En is het aannemelijk dat dat het geval is? Aannemelijk genoeg om het te onderzoeken en het als veronderstelling te formuleren? Dat is precies wat ik in deze paragraaf onderzoek. Hieronder begin ik

met de betekenis van individualisering en (het gebrek aan) welbegrepen eigenbelang in de context van de AWBZ. Ook zal ik de vraag beantwoorden of de AWBZ in potentie de democratische ervaring dichterbij brengt. In de paragraaf die daarop volgt zal ik de AWBZ bespreken aan de hand van Tocquevilles opvatting van de democratische overheid. De begrippen centralisering en bureaucratisering en de manier waarop ik ze in hoofdstuk 6 uitwerkte staan daar uiteraard centraal in. Ook zal ik ingaan op de vraag in welke mate de AWBZ bureaucratische ervaring creëert. Het bespreken van de relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving in het kader van de AWBZ vormt de aanloop van het antwoord op de vraag of ik de hypothese van Tocqueville kan uitdrukken in AWBZ termen.

Het is goed om nogmaals te benadrukken dat ik niet probeer om Tocquevilles hypothese te bevestigen, te verwerpen, of aan te scherpen. ik probeer de hypothese van het milde despotisme niet te toetsen. Wel probeer ik hieronder te verkennen in welke mate het zinvol is om de ontwikkelingen van de AWBZ met behulp van Tocqueville te problematiseren. Het daadwerkelijk toetsen van Tocquevilles hypothese vergt vervolgens nieuw onderzoek. Oftewel, Ik test Tocquevilles hypothese niet, ik verken of het zinvol is die hypothese te gebruiken als vertrekpunt van vervolgonderzoek. Welke vragen kunnen we over ontwikkeling van de AWBZ stellen als we die beschrijven aan de hand van Tocqueville? Maar zover ben ik nog niet. Hieronder zal ik eerst verkennen wat de overeenkomsten zijn tussen de individualistische samenleving die Tocqueville schets en de democratische samenleving in onze tijd die er op de een of andere manier de oorzaak van is dat het budget van de AWBZ en het pgb maar blijven groeien, terwijl de democratische overheid dat probeert tegen te gaan.

10.3.1 AWBZ en de democratische samenleving

Ik begon de beschrijving van de democratische overheid met het onderscheiden van vrijheid en gelijkheid en publiek en privaat. Zelfbeperking in het publieke domein van mensen is noodzakelijk om publieke vrijheid van waarde te laten zijn. Mensen die beseffen dat het publieke domein niet alleen van hen maar ook van anderen is, jagen niet alleen hun eigenbelang na, maar houden ook rekening met de belangen van anderen. Volgens Tocqueville vormt het gedrag (de mores) van mensen in democratische samenleving uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang de voornaamste verklarende factor voor de kwaliteit van democratieën.

Hij schrijft, “But how difficult it is to establish liberty solidly among people who have lost the practice of it, and even the correct notion of it! What greater impotence of institutions, when ideas and mores do not nourish them!” (als in Boesche 2008: 97,

zie ook Zunz & Kahan 2002: 340). Het gedrag van mensen in de huidige democratische samenleving lijkt op het gedrag dat we met Tocqueville beschreven, getuige de ontwikkelingen rondom de AWBZ. Het ministerie van VWS constateert dat individualisme hoogtij viert. Tocquevilles constatering dat individualisme kenmerkend is voor de democratische samenleving en zijn voorspelling dat individualisme tevens de toekomst van de democratische samenleving zal kleuren lijkt niet per definitie onwaar. Het pgb wordt gebruikt “door gehandicapten om hun escortservice te betalen, door kleinkinderen om hun oma mee te nemen naar het jazzfestival, door drukbezette ouders om huiswerkbegeleiding van hun (ook drukke) kinderen te financieren” (2007: 2). Ook krijgt Per Saldo, de belangenvereniging voor budgethouders, verzoeken binnen als, “Mag ik van dit bedrag een computer kopen om er mijn pgb-administratie mee te doen?” (idem: 9). Dat in Almelo de elektrische fietsen die de gemeente in het kader van de WMO aanbiedt binnen no time het WMO budget uithollen is tevens exemplarisch.

Uit deze voorbeelden zouden we kunnen afleiden dat mensen de gedachte achter “de institutie” AWBZ, het bieden van noodzakelijke hulp als er sprake is van onverzekerbare problemen, niet met hun “mores”, hun gedrag voeden. Ouders die geen tijd hebben om hun kinderen te helpen met hun huiswerk huren met het pgb iemand in die dat voor ze kan doen. Mensen proberen computers aan te schaffen om de administratie te doen die het PGB met zich mee brengt en die computer vervolgens weer te financieren met het pgb. Waarschijnlijk zullen ze de computer ook voor andere, niet pgb-gerelateerde zaken gebruiken. Zelfs het onderhouden van hun relatie met opa en oma proberen mensen te financieren met behulp van het pgb. Van “onverzekerbare risico’s” is hier geen sprake. Tenzij de omgang met familieleden uiteraard als “risico” wordt getypeerd. Een bredere kloof tussen de oorspronkelijk doelstelling van de wetgever en de praktijk lijkt nauwelijks denkbaar. Gedrag van mensen uitgedrukt in (welbegrepen) eigenbelang vormt daar een belangrijke verklaringsgrond voor.

De samenleving lijkt een eind verwijderd te zijn van de noodzakelijke zelfbeperking die het weldadige gebruik van de publieke vrijheid met zich mee moet brengen. Het letterlijk “kapitaliseren” op het eigenbelang lijkt het devies. Als de overheid betaalt voor het realiseren van persoonlijke wensen en voorkeuren dan maken mensen daar graag gebruik van. En als het niet zeker is of de overheid daar voor betaalt, dan valt het in ieder geval te proberen.

De mails die ik in de vorige paragraaf aanhaalde en die de motivatie van mensen om een pgb aan te vragen illustreren, zijn om verschillende redenen interessant. Ten eerste ziet de vrouw in kwestie een kans om betaald te krijgen voor iets wat ze tot dan toe onbetaald doet. Het zorgen voor haar broer. Geheel in lijn met staatssecretaris Terpstra's observatie dat het merendeel van de zorg geleverd wordt door familieleden of huisgenoten die dat ontbetaald doen. Met het pgb kunnen die onbetaalde familieleden betaald krijgen en die mogelijkheid willen mensen graag benutten, ook als ze hun diensten richting familieleden daarvoor gratis verleenden.

Ten tweede wordt duidelijk dat haar broer geen "cliënt" is die een zelfstandige keuze kan maken. Die het "centraal" staan als cliënt en de verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken, aan kan. Zijn zus gaat als "hulpverlener" achter het pgb aan. Hetzelfde geldt voor het dochtertje van de man uit de tweede mail. Dat zal vaker zo werken. Immers een overgroot deel van de pgb's wordt besteed aan de zorg voor minderjarigen, zeer minderjarigen zelfs. Ik mag niet aannemen dat een kind van vier jaar de verantwoordelijkheid der keuzevrijheid aan kan. Ouders of andere familieleden nemen die verantwoordelijkheid over. In andere woorden, niet "de klant" is aan het woord, maar de aanvrager van het budget. Dat problematiseert het credo van "de cliënt centraal." Belangrijk is om in dat kader te constateren dat het individualisme en het nastreven van eigenbelang niet per definitie de patiënten geldt, als wel de verzorgers van de patiënten. Het feit dat zij direct financieel baat hebben bij het pgb dat ze namens degenen die ze verzorgen aanvragen faciliteert het individualisme en eigenbelang nog verder.

Daarnaast zien we in de mails bij uitstek dat met behulp van het pgb familierelaties worden gefinancierd. En Tocqueville noemt "de familie" een microsamenleving bij uitstek. Om het scherp te stellen, de familie is het domein van het individualisme. Families zijn de broedplaats van het individualisme, waar de associaties de broedplaats van het welbegrepen eigenbelang zijn. Dat mensen zich terugtrekken in de privé sfeer van de familie ziet hij als een bewijs voor de individualistische samenleving. Het pgb versterkt dat mechanisme. Binnen de microsamenleving die de familie heet worden schoonmoeders ingehuurd en moeders betaald met publiek geld voor de zorg voor respectievelijk kleinkind en kind. Niet alleen de kaartjes voor de dierentuin kunnen betaald worden, maar ook de uren die moeder dan wel grootmoeder besteden aan het "begeleiden" van hun dochter, dan wel kleindochter, tijdens het kijken naar de dieren. Zelfs het bureaucratische zorgjargon is al in de privésfeer doorgedrongen. Wie spreekt er van het "begeleiden" van zijn kinderen naar de dierentuin?

Waar deze mensen om gaat is dat ze een budget krijgen waar ze hun voordeel mee kunnen en mogen doen. “Het gemak van geld,” zoals staatssecretaris Bussemaker het noemt, beperkt het zicht op het bredere publieke belang uitgedrukt in de mogelijkheid om onverzekerbare risico’s te verzekeren. Het is kortom zeer moeilijk, in ieder geval voor de mensen waar Bussemaker op duidt, om de voor de publieke vrijheid noodzakelijke zelfbeheersing te praktiseren. Daarvoor moeten mensen nu immers ook financiële prikkels overwinnen. Daarvoor is het in de eerste plaats noodzakelijk dat mensen publieke problemen als zodanig herkennen en het publieke belang om ze gezamenlijk op te lossen in het publieke domein inzien. Dat lijkt niet het geval te zijn. Er bestaat geen onderscheid tussen publiek en privaat. Mensen vragen zich niet af of het pgb bedoeld is waarvoor ze het willen aanwenden. Laat staan dat ze zich afvragen of hun gebruik van het pgb ten koste gaat van andere mensen die het willen gebruiken. Terwijl het massale gebruik wel degelijk tot een inperking van de AWBZ functies leidt. Zo kunnen mensen met psychosociale problemen er op een gegeven moment geen gebruik meer van maken, zo zagen we. Terwijl huiswerkbegeleiding van kinderen met drukke ouders en wandelingetjes met oma nog wel betaald kunnen worden met het pgb.

Het feit dat het pgb ook daadwerkelijk in geld wordt uitbetaald, kan het individualisme versterken. “A man absorbed by the cares of making money has always been a timid or indifferent citizen. What is true of an individual is no less true of a people,” stelde Tocqueville (als in Boesche 2008). Dat lijkt ook op te gaan voor het pgb. Het materialisme versterkt het individualisme. Individualisme maakt passief als het gaat om het publieke, en actief als het gaat om materialisme, zo zag ik eerder en lijkt nu ook op te gaan voor het pgb. Immers, mensen lijken er nauwelijks problemen mee te hebben om publiek geld aan volstrekt persoonlijke zaken te besteden. Wel leidt dat tot “onbedoeld” gebruik door die mensen van hun pgb, volgens staatssecretaris Bussemaker. Blijkbaar kan de samenleving de verantwoordelijkheid niet aan om het pgb in de geest van de wetgever uit 1967 te gebruiken. Immers, als we de politici volgen, blijft het budget dat met het PGB gemoeid is groeien tegen de bedoelingen in.

Idealiter zullen mensen begrijpen dat als iedereen massaal van het pgb gebruik maakt, de regeling op een gegeven moment niet meer financierbaar is. En ongetwijfeld zullen mensen dat ook wel begrijpen als je ze het dilemma concreet voorlegt. Maar dat leidt vooralsnog niet tot een beperking van het eigenbelang, tot alternatief handelen. Van opoffering van het eigenbelang ten bate van het publieke

belang lijkt geen sprake. De AWBZ en het pgb in het bijzonder blijven groeien tot het moment dat ze niet meer betaalbaar zijn en de centrale democratische overheid ingrijpt, zo zien we. En dan is iedereen slechter af. Het prisoners dilemma in ultima forma. Vanuit het individuele perspectief is het begrijpelijk dat mensen maximaal kapitaliseren op het pgb. Vanuit publiek perspectief is dat verre van optimaal en dreigt het pgb slachtoffer te worden van individualisten die op hun eigenbelang varen.

Individualisme leidt er toe dat mensen de middelen die de democratische overheid beschikbaar stelt alleen aan zichzelf relateren en niet aan de publieke zaak. Van weldadige associaties waarin welbegrepen eigenbelang ontstaat, is ook geen sprake meer. Uiteraard bestaat er een belangenvereniging voor budgethouders. Maar die komt vooral op voor de belangen van budgethouders. Het is per slot van rekening een belangenvereniging. Het draait bij "Per Saldo" niet per definitie om de vraag hoe de democratische samenleving het publieke probleem van niet verzekerbare publieke problemen binnen het zorgdomein kan oplossen.

De samenleving is individualistisch, volgens de bewindslieden. Tocqueville definieert door middel van *semblable* de empirische mogelijkheid voor een daadwerkelijke, want massale, niet exclusieve, publieke zaak. Daarvoor moeten mensen zich kunnen identificeren met de ander. En herkennen en erkennen dat de ander ook hulp, zorg of steun nodig heeft. En dat daardoor het nastreven van eigenbelang in het publieke domein ten koste gaat van anderen. In de "public administration" van alledaagse zaken "he will discover, without anyone showing it to him, the tight bond that here unites a particular interest to the general interest," schreef ik met Tocqueville. Wel gaat het bij het pgb vaak om het leveren van alledaagse zaken. Maar van public administration is geen sprake. In veel gevallen is het "private administration" gefinancierd met publiek geld (DA: 487). Het verband tussen publieke en private belangen en problemen is moeilijk waar te nemen voor de budgethouder.

Daardoor lijkt de democratische ervaring simpelweg niet tot stand te komen. Dus leren mensen de waarde van de publieke zaak ook niet kennen. Het lijkt inderdaad moeilijk "to establish liberty solidly among people who have lost the practice of it, and even the correct notion of it!", zoals ik Tocqueville hierboven citeerde. Dat mensen keuzevrijheid krijgen betekent zeker niet dat ze vrijheid overeenkomstig het publieke belang aanwenden. De democratische overheid en de democratische samenleving zijn door individualisme aan elkaar verbonden. Terwijl het juist de

bedoeling is van de centrale democratische overheid om de lokale democratische overheid doormiddel van de WMO aan te zetten om mensen meer verantwoordelijkheid te laten nemen en ze zelf op te laten lossen wat ze zelf op kunnen lossen en meer overeenkomstig het publieke belang te laten handelen. Vooral omdat dat te weinig gebeurt. Wat daarin precies de rol is van de democratische overheid bespreek ik hieronder.

10.3.2 AWBZ en de democratische overheid

Twee kenmerken staan in Tocquevilles beschrijving van de democratische overheid centraal. Centralisering en bureaucratie. Centralisering en bureaucratie uiten zich in beheersingsdrang, controle, focus op details, het binnendringen van het privé domein en een hoge mate van standaardisering. Dat veroorzaakt stroperigheid, verkokering, een moeras van regels en uiteindelijk willekeur en wanbeleid, zo concludeerde ik aan het slot van hoofdstuk 6. Hieronder bespreek ik deze kenmerken en gevolgen binnen de context van de AWBZ. In cursieve kopjes geef ik de thema's aan.

Beheersingsdrang

De democratische overheid centraliseert en bureaucratiseert vooral om financiële doelstellingen te verwezenlijken. Dat is het geval in het Frankrijk van de 17^e en 18^e eeuw en dat is nog steeds het geval in onze tijd getuige de ontwikkelingen rondom de AWBZ. Keer op keer constateren elkaar opvolgende bewindslieden dat de AWBZ onbetaalbaar dreigt te worden. En keer op keer ontwikkelen ze maatregelen om dat te voorkomen. Van die maatregelen springt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning het meest in het oog. De WMO moet er voor zorgen dat mensen zolang mogelijk blijven “meedoen”. Ondersteuning voor zorgbehoevenden moet maatschappelijke gerealiseerd worden. Mensen die zaken zelf kunnen regelen moeten zaken zelf blijven regelen. En mensen moeten vooral elkaar helpen. Dat houdt het stelsel solidair. En omdat de gemeente, “haar bewoners beter kent dan de landelijke overheid,”¹⁴³ kan de gemeenten de betrokkenheid van mensen bij elkaar het beste aanjagen. Zo hoopt het kabinet het AWBZ-beleid dat is achter gebleven bij het individualisme in de samenleving weer te revitaliseren en een deel van de verantwoordelijkheid terug te geven aan de samenleving.

De bezuinigingen op het AWBZ-budget moeten ergens vandaan komen, en hoewel bewindslieden in de strategische notities die ik hierboven aanhaalde, participatie, solidariteit en verantwoordelijkheid veelvuldig gebruiken, is het eerste doel van de WMO bezuinigen op de uitgaven van de AWBZ en het inperken van de groei. Dat wordt heel duidelijk met de T-1 / T+1 bekostigingssystematiek die ik besprak en het feit dat de centrale overheid met de WMO een gesloten einde regeling vervangt voor

een open einde regeling. In die zin is er ook geen sprake van de twee doelstellingen participatie en beheersing, zoals uit de nota van minister Hoogervorst en staatssecretaris Ross-van Dorp naar voren kwam. Er is sprake van één doelstelling, namelijk financiële beheersing.

Feitelijk is de poging van het Rijk om mensen meer verantwoordelijkheid te laten nemen een middel om bezuinigingen te realiseren. Potentiële participatie en maatschappelijke verantwoordelijkheid door de burger is vooral een beheersingsinstrument ten bate van de AWBZ. De “maatschappelijke ondersteuning” die gemeenten met de WMO moeten aanjagen is een middel om de AWBZ beheersbaar te houden en bezuinigingen te realiseren. In die zin is de WMO ook niet primair een zorgwet, of een voorzieningwet, maar een financiële constructie die gemeenten in staat moet stellen om mensen zelf verantwoordelijk te maken voor het oplossen van hun problemen om zo de uitgaven van de AWBZ te beperken. Mocht dat echt niet mogelijk blijken, dan kunnen gemeenten via de WMO te hulp schieten. Gemeenten kunnen die beheersing beter realiseren omdat ze, “bewoners beter kennen”. Dus kunnen ze bewoners beter aanzetten om problemen zelf op te lossen, aldus het ministerie van VWS. Maar de causaliteit tussen bezuinigen en mensen helpen is minder evident dan het Ministerie doet voorkomen. Wel kunnen gemeenten beter toezien en handhaven, ook achter de voordeur, zoals ik met de Rotterdamse interventieteams en de Haagse Pandbrigade al waarnam. Met name ook omdat de gemeenten, “de mensen beter kennen.” Dat heeft meer met de gewenste bezuinigingen en beheersing te maken dan met het stimuleren van sociale verantwoordelijkheid.

Hoe dan ook. De sociaal verantwoordelijke burger is nodig om de noodzakelijke AWBZ-bezuinigingen mogelijk te maken. Dat is de kern van de WMO. Participatie is een middel om de bezuinigingsdoelstelling te halen. De burger die verantwoordelijkheid moet nemen is een beleidsinstrument. Net zoals ik met Tocqueville zag in het kader van openbare orde en veiligheid en de plannen van minister Ter Horst om burgerschap te creëren. De burger niet als fundament van democratie, maar als beleidsinstrument illustreert de totale inkapseling van het publieke domein door de overheid, zoals ik schreef. Burgerschap als beheersinstrument verdrijft de autonome burger als bouwsteen van de soevereiniteit van het volk.

De democratische overheid verwacht dus nog al wat van de democratische samenleving en haar inwoners. Ze moeten de beheersing mogelijk maken, terwijl er

jarenlang sprake is geweest van onstuimige groei. Dat levert een fundamenteel spanningsveld op. Immers, dezelfde mensen die de AWBZ opblazen door “onbedoeld” gebruik en “individualisme” en het afwentelen van hun verantwoordelijkheden op de centrale overheid, moeten nu, gestimuleerd door de lokale overheid, de gemeente, zelf verantwoordelijkheid nemen en de bezuinigingsslag realiseren. Wens en werkelijkheid gaan door elkaar lopen. Keer op keer signaleert de centrale democratische overheid individualisme, maar “burgers” moeten dat oplossen. Hoe de transitie van individualist naar verantwoordelijke burger plaatsvindt, maakt de centrale democratische overheid niet duidelijk. Wel dat de gemeente die transitie mag bewerkstelligen met de WMO als voornaamste instrument.

De gemeenten moeten kortom de WMO uitvoeren op instigatie van het Rijk. Hierboven liet ik aan de hand van artikel 4 van de WMO zien wat de centrale overheid allemaal bepaalt voor de lokale overheid. Met Tocqueville maakte ik onderscheid tussen politieke en administratieve centralisatie die uit beheersingsvraagstukken voortkomt. De politieke beslissing om de WMO in te voeren is op nationaal niveau genomen. Weliswaar hebben de gemeenteraden nog enige ruimte om de WMO invulling te geven, het Rijk stelt de kaders en de doelen. De gemeenten mogen een beetje bepalen *hoe*, het Rijk bepaalt *wat*. Het Rijk maakt de gemeente verantwoordelijk voor het uitvoeren van de beheersingsdoelstellingen en het Rijk controleert achteraf en bepaalt vooraf. De invoering van de WMO lijkt dan ook het meest op administratieve centralisatie. De gemeente is de uitvoerder van centraal bepaalde doelstellingen. Tocqueville laat vooral zien dat de centrale overheid door beheersingsmaatregelen in staat is het lokale bestuur haar wil op te leggen. In de eerste plaats door de lokale overheid financieel te stimuleren om bepaald beleid te voeren. Daarmee vervangt deconcentratie decentralisatie. En daarmee realiseert de rijksoverheid met de WMO vooral een centraliseringslag. Het Rijk zorgt er met de WMO alleen voor dat interventies op lokaal niveau meer effect hebben. De gemeente is de uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Niet een autonome politieke entiteit op lokaal niveau.

Wat de maatregelen die onder de AWBZ blijven vallen en niet naar de WMO worden overgeheveld betreft, is er zeker sprake van administratieve centralisatie. Het Rijk centraliseert immers de toegangsfunctie tot de AWBZ. De regionale indicatie organen (rio's) komen samen in het centrale Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ moet een poortwachterfunctie gaan vervullen voor de zorg. Veel gemeenten besteden ook de indicatiestelling voor de WMO aan het CIZ uit. Tocqueville stelt dat

mensen door administratieve centralisatie publieke problemen steeds minder herkennen als hun eigen problemen en hun eigen problemen als potentiële publieke problemen formuleren. Centralisatie van de uitvoering verandert de lokaal betrokken burger in een lid van de nationale apathische massa. “(It) diminishes the spirit of the city (...) (and) is harmful to the reproduction of strength” (DA: 83). Dat lijkt ook voor de AWBZ op te gaan en voor het pgb dat voortvloeit uit de AWBZ. Een kind dat adhd heeft is een publiek en nationaal probleem. Met name ook omdat een organisatie die de centrale overheid vertegenwoordigt dat probleem vaststelt. En dus moet de nationale overheid daar in financiële zin verantwoordelijkheid voor nemen.

De geschiedenis van de AWBZ kenmerkt zich in de afgelopen tien jaar door financiële beheersing die centralisering tot gevolg heeft. Het Rijk bepaalt doelstellingen, regelt toegang en houdt de vinger op de knip. De gemeentes mogen uitvoeren. Hieronder zal blijken dat er sprake is van een voortschrijdend centraliseringproces. Hoe meer de AWBZ onbeheersbaar blijkt, des te meer het Rijk maatregelen treft. Vooral als het gaat om standaardisering, toezicht, controle en handhaving. Centralisering en beheersing leiden tot bureaucratisering, zo blijkt.

Controle en standaardisering

Dat het Rijk de uitvoering van de beheersingslag uitbesteedt aan gemeenten, wil niet zeggen dat het Rijk ook de controle uit handen geeft. Tot in detail bemoeit de centrale overheid zich met de lokale praktijk. Hoogervorst en Van Dorp schrijven, “Het lokale proces eindigt met het verantwoorden en zichtbaar maken van de daadwerkelijk behaalde resultaten aan burgers en organisaties en wat de gemeente daarvoor gedaan heeft. Duidelijk moet zijn wat de gemeente 'presteert', ook in vergelijking met andere gemeenten. Helpen buurgemeenten mensen met beperkingen beter, dan is dat een reden om het eigen gemeentebestuur aan te sporen het op zijn beurt beter te doen dan de buurgemeenten (2004: 14). Wel spoort het Rijk “burgers” en “organisaties” aan te helpen bij het controleren van de gemeente. Als andere gemeenten het beter doen dan moeten ze “de gemeente” daar op aanspreken.

Maar het Rijk gaat verder, “Het kabinet versterkt de positie van de gemeenteraad, burgers en hun organisaties door wettelijk voor te schrijven welke informatie de Colleges van B en W ten minste moeten leveren (...). Het kabinet verwacht dat deze bepalingen gemeenten een belangrijke stimulans geven om optimaal te presteren en de eigen prestaties actief aan de burgers te laten zien (2004: 14). Het blijft niet bij een aansporing alleen. “Van boven af” regelt het Rijk op welke manier gemeentesturen verantwoording moeten afleggen aan de raad en de inwoners van de gemeente. Niet

alleen draagt het Rijk gemeentebesturen op de WMO uit te voeren, ze beïnvloedt tevens de manier waarop de lokale controle vorm krijgt en daarmee de lokale democratie.

Dat betekent echter niet dat het kabinet de controle volledig overlaat aan de gemeenteraad en de burgers. “Gemeenten leveren in het verlengde hiervan de rijksoverheid informatie zodat het Rijk kan volgen hoe het systeem van de WMO landelijk werkt. Dat heeft het kabinet nodig om verantwoording af te leggen aan het parlement. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op bestaande informatiestromen van gemeenten naar het Rijk” (2004: 14). De financiële informatie sluit aan bij het zogenaamde IV3 (informatie voor derden) traject van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de beleidsinformatie sluit aan bij de gegevens die voor de prestatievergelijking nodig zijn (idem).

Daarnaast stellen het CIZ en diverse WMO loketten protocollen op om de zorgaanvragen gestandaardiseerd te kunnen verwerken. Ook biedt het ministerie van VWS “wegwijzers” aan wethouders, raadsleden en beleidsmedewerkers die hen ondersteunen bij het maken van beleidskeuzes. Ook geeft het ministerie aan dat de beleidsplannen iedere vier jaar opnieuw geschreven moeten worden en wat er verplicht in moet staan, “Wat de gemeentelijke doelstellingen zijn op de prestatievelden; Hoe het samenhangende beleid wordt uitgevoerd en welke acties worden ondernomen in de periode die het plan bestrijkt; Welke resultaten de gemeente wens te behalen in de periode die het plan bestrijkt; Welke maatregelen de raad en het college van B&W nemen om de kwaliteit te borgen van de maatschappelijke ondersteuning; Welke maatregelen worden genomen om de keuzevrijheid te bevorderen voor degenen aan wie maatschappelijke ondersteuning wordt verleend.”¹⁴⁴ Wie de WMO plannen van de verschillende gemeenten doorneemt kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de richtlijnen van het ministerie van VWS gewerkt hebben. Van fundamentele diversiteit is nauwelijks sprake. Het Rijk controleert achteraf en door het optellen van protocollen vooraf.

Binnen dringen privédomein

Tocqueville constateert dat beheersing van het publieke domein vaak niet voldoende is voor de beheersingsdrang van de democratische overheid. Ook het private domein moet het ontgelden. “In the eighteenth century, the government of France was already highly centralized and all-powerful (...) also in the private lives of citizens and families” (AR: ix). Met name doormiddel van het pgb dringt de democratische overheid het privé-domein binnen. Zoals ook uit de mails hierboven blijkt dwingt het

pgb familieleden om contracten met elkaar te sluiten. Hetzelfde geldt voor vriendschapsrelaties. Mensen die jaren lang voor hun burens die slecht ter been zijn boodschappen doen worden nu ineens werknemer van hun buurman of buurvrouw die werkgever is. Daarmee faciliteert het pgb de microsamenleving niet alleen, het bestendigt die microsamenleving ook door de microsamenleving van een financiële structuur te voorzien. Het pgb maakt het zorgen voor vrienden en familie ook financieel rendabel.

Wel moeten budgethouders verantwoording afleggen over de aard, de inhoud en de duur van de door het pgb gefinancierde familierelaties aan de centrale democratische overheid. Tocqueville stelt over de democratische overheid, "...it overflows on every side and goes on to spread over the domain that the individual independence had reserved for itself until now. A multitude of actions that formerly escaped the control of society entirely have been subjected to it in our day, and their number constantly increases" (DA: 653). Mensen die hun kinderen naar school willen brengen, krijgen dat vergoed. Kaartjes voor dierentuinen en huiswerkbegeleiding verkleinen de budgetten. Schoonmoeders die schoondochters komen "ontlasten" door een middag op te passen, kunnen dat bij diezelfde schoondochter declareren. Tocquevilles constatering dat de overheid binnendringt op plekken die mensen tot dan toe voor zichzelf hadden gereserveerd lijkt te kloppen. Mensen geven zich daar zonder probleem en *en masse* aan over als we de populariteit van het pgb juist interpreteren.

Het pgb stimuleert het "nemen van verantwoordelijkheid" binnen de familie. Daarmee maakt pgb het mogelijk om zorgverlening volledig binnen de sfeer van het individualisme te trekken. Voor het pgb leverden publieke aanbieders zorg. Het pgb knipt de band met de publieke sfeer in potentie volledig door. Er bestaat dan alleen nog een financiële relatie. Zelfs vaders en moeders plaatsen de zorg voor hun kinderen in de financiële context die de democratische overheid met het pgb creëert. De kans is ook aannemelijk dat de democratische overheid door de introductie van financiële prikkels in het meest natuurlijke verband dat bestaat (het gezin) individualisme doet overgaan in egoïsme. Zoals ik stelde is individualisme een gebrek van de burger, en egoïsme een gebrek van de mensen die alleen aan zichzelf en zelfs niet meer aan hun familieleden denken. Dat je alleen voor je kind zorgt als je daarvoor betaald krijgt is één ding. Dat je een caravan koopt van het geld dat bedoeld is voor de zorg voor je moeder, zoals ik straks zal bespreken, een ander.

Maar ook binnen het privédomein bemoeit de overheid zich intensief met de verantwoordelijkheden die met het pgb gepaard gaan. En als mensen een probleem

hebben met de administratie die bij de verantwoording van het pgb hoort, dan kunnen ze een cursus volgen om dat te leren. Betaald uit het pgb uiteraard. In andere woorden, de democratische overheid introduceert regelgeving die zo complex is dat een deel van de mensen voor wie die regels zijn verzonnen op cursus moeten om ze te begrijpen. Uiteraard betaalt de democratische overheid die cursus. “Public administration (...) penetrates further into private affairs than formerly; in its manner it regulates more actions, and smaller actions, and establishes itself more every day beside, around, and above each individual to assist him, counsel him and constrain him” (DA: 653). Met het binnendringen binnen het privédomein maakt de democratische overheid mensen ook als het gaat om privédomein afhankelijk van de democratische overheid.

Het feit dat het pgb-gebruik de Zorg in Natura nauwelijks substitueert, zoals het ministerie van VWS constateert, is ook van belang in deze context. Immers dat betekent a fortiori dat mensen het pgb niet gebruiken voor zaken die anders door professionele zorgverleners zou zijn geleverd. Wel kan het betekenen dat mensen met het pgb zaken financieren die ze daarvoor gratis deden. Ook in familieverband. Ook een deel van het oneigenlijk gebruik moet ik in die hoek zoeken.

Legitimiteit, effectiviteit en checks and balances

Want hoewel staatssecretaris Terpstra in 1997 nog kan vaststellen dat het pgb “weinig fraudegevoelig” is, neemt het misbruik snel toe. Mensen gebruiken met name het bedrag tot 2500 euro, dat niet verantwoord hoeft te worden, om niet zorggerelateerde zaken mee te financieren. Daarnaast zijn er budgethouders die zorgverleners dwingen om uren verantwoordingsformulieren te tekenen, terwijl ze die uren niet gemaakt hebben. De voorzitter van de belangenvereniging voor budgethouders Per Saldo zoekt de oorzaak van de fraude vooral bij de bemiddelingsbureaus, “Het bureau regelt de indicatie, ontvangt het budget, koopt de zorg in en regelt de verantwoording. Alles ligt dan in één hand en dat kan fraude in de hand werken.”¹⁴⁵

De speciale opsporingsdienst FIOD/ECD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst) en het OM hebben gezamenlijk uitgebreid onderzoek verricht naar de strafrechtelijke kant van de pgb-fraude. Ze komen met een uitgebreidere verklaring. “De rapporteurs hebben gekeken welke werkprocessen en richtlijnen er zijn met betrekking tot PGB-fraudebestrijding en op welke wijze deze al dan niet worden nageleefd. Hieruit komt naar voren dat PGB-fraude grotendeels mogelijk wordt gemaakt door de ruimte in de regelgeving, de rol van bemiddelaars en geringe controle.”¹⁴⁶ Uiteraard is dit voor FIOD/ECD en het OM ook een nieuw

domein van onderzoek. Immers, niet eerder deelde de overheid persoonlijke budgetten uit. Daarmee neemt de kans op fraude toe.

Maar die fraude is moeilijk te bewijzen, “De rapporteurs tekenen hier overigens bij aan dat de regelgeving met opzet ruim is, juist om de beoogde flexibiliteit en keuzevrijheid voor de zorgafnemers te bereiken. De ruimte die daarmee gecreëerd wordt in de regelgeving maakt ook dat lang niet alle fraudegevallen daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgbare fraude betreft. Het ‘gebruik tegen de geest van de regeling’ is te betitelen als oneigenlijk gebruik, maar valt niet onder fraude. Oneigenlijk gebruik kan ook niet door de politie of Fiod-ECD opgespoord worden (...). De daarmee gecreëerde ruimte maakt dat eventuele fraude wellicht formeel gezien nog wel is te kwalificeren als een strafbaar feit, maar levert materieel niet altijd een vervolgbare fraudezaak op. Al is het maar omdat deze fraude niet altijd gedetecteerd of gemeld wordt.”¹⁴⁷ Oftewel, budgethouders hebben de vrijheid gekregen om die zorg in te kopen die ze zelf willen. Die vrijheid leidt er toe dat mensen ook geld gebruiken voor zaken die niets met zorg te maken hebben. Maar omdat er geen expliciete regels zijn die stellen waar je het geld voor moet gebruiken, immers de cliënt staat centraal en niet de wetgever, is het niet aanwenden van het pgb voor zorg, niet strafbaar.

Daarnaast geven de onderzoekers aan dat mensen nauwelijks melding maken van Fraude. Wellicht komt dat omdat voor de budgethouders in principe hetzelfde geldt als voor de bemiddelingsbureaus. De budgethouder regelt de indicatie, ontvangt het budget, koopt de zorg in en regelt de verantwoording. Het PGB bestaat uit publiek geld, dat maar nauwelijks publiek verantwoord of gecontroleerd kan worden. Het feit dat veel zorg binnen families plaatsvindt versterkt dit. Ouders die maar drie uur zorg per week aan hun zoontje besteden, terwijl dat zoontje een indicatie heeft voor vijf uur, zullen zelden met een melding wegens verwaarlozing of oneigenlijk gebruik te maken krijgen. Voor zover een kind dat al door heeft.

De onderzoekers van het OM en FIOD/ECD concluderen, “Vanuit analyse van de 106 fraudedossiers is slechts in algemene termen iets te zeggen over de totale omvang van de fraude met PGB's. In 39 zaken is een totaalfraudebedrag van € 1.355.810,- vastgesteld. In een aantal zaken is sprake van een strafbaar feit, terwijl dit niet als strafbaar feit is onderkend. Vooral vanwege de beperkte controlemogelijkheden en de kleine detectiekans lijkt het dan ook aannemelijk dat de onderzochte fraudedossiers maar een deel zijn van het werkelijke aantal. Daarnaast bestaat er geen reden te vermoeden dat het landelijke beeld afwijkt van de bevindingen uit dit onderzoek.”¹⁴⁸ Een zorgverzekeraar die de onderzoekers interviewen drukt het wat

minder diplomatiek uit, “Het is crimineel als je binnen de pgb-regeling niet fraudeert.”¹⁴⁹

Met Tocqueville definieerde ik de ontwikkeling van de democratische overheid als een strijd tussen legitimiteit en effectiviteit. Een strijd die effectiviteit glansrijk wint. Tocqueville concentreert zich vooral op het gegeven dat de wetgevende en de uitvoerende macht in één hand ligt en dat er geen scheiding van machten bestond. Ik stel nu vast dat de checks and balances rondom de WMO en het PGB ook niet even duidelijk zijn. Het is immers niet duidelijk wie er beslist over waar publiek geld aan uitgegeven wordt, en wie controleert of die uitgaven rechtmatig zijn. Zo heeft het Rijk bepaald dat de gemeenteraad en niet het college van B&W de WMO verordeningen op lokaal niveau opstelt. Maar ook de Tweede Kamer controleert de uitvoering van de WMO. De Bewindslieden van VWS moeten de kamer daarover informeren. Het feit dat de PGB de budgethouder, vaak in familiair verband, beschikt over het budget, kiest voor de zorg en toeziet op de kwaliteit daarvan alsmede de financiële verantwoording doet, versterkt de onduidelijkheid over wie waar nu verantwoordelijk voor is. Checks and balances lijken ver te zoeken.

De reactie van het Rijk op deze en andere berichten over “oneigenlijk gebruik” zijn duidelijk. staatssecretaris Bussemaker scherpt de aanspraken aan, verstevigt controles, bemiddelingsbureaus mogen geen verantwoordingsformulieren meer ondertekenen. Ook mogen budgethouders de kosten voor bemiddeling om een pgb te verkrijgen niet meer vanuit het pgb betalen. Ten slotte moeten budgethouders bedragen onder de 2500 euro gaan verantwoorden. Een centrale en (keuze)vrijheidbeperkende ingreep om oneigenlijk gebruik van de cliënt die centraal staat te voorkomen. Centralisering en bureaucratisering om de onbedoelde effecten van decentralisering en keuzevrijheid en niet te vergeten individualisme, te voorkomen. Wel geeft staatssecretaris Bussemaker aan dat het niet haar bedoeling is om het pgb bureaucratischer te maken. Want bureaucratie is er al genoeg, zo stelt ze in de volgende paragraaf.

Moeras van regels en verkokering

De staatssecretaris stelt op een congres over indicatiestellingen dat mensen die een beroep doen op de AWBZ, of de WMO, of beide, zich vaak, “tot verschillende loketten moeten wenden” en bovendien “nog al eens van het kastje naar de worden muur gestuurd, voordat ze de juiste hulp ontvangen. Dat kan simpeler, rechtvaardiger en doeltreffender”. Haar toespraak heet dan ook doeltreffend “Uitweg uit het oerwoud van de indicatiestelling.”¹⁵⁰

Maar naast de indicatiestellingen bestaan meer kastjes en muren binnen het AWBZ en WMO domein. In de eerste plaats zijn er veel instellingen betrokken. De zorgkantoren (bepalen de hoogte van het budget op basis van de indicatie en betalen uit), de zorgaanbieders, het CIZ, het WMO loket, de verschillende aanbieders. Maar ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die voor veel pgb-ers de administratie voert en de belastingdienst die belasting en werkgeverspremies heft over het pgb. Immers, er wordt arbeid voor loon verricht door zorgverleners. Bovendien is het PGB is een bron van inkomsten voor de budgethouders.

Al die verschillende partijen vallen weer onder verschillende juridische regimes. Dat geldt ook voor de budgethouder en de zorgverlener. De combinatie WMO en AWBZ komt bovendien vaak voor, alsmede de combinatie zorg in natura en pgb. Combinaties tussen die vier ook. Dat maakt de aanvraag, en uitvoering op zijn zachts gezegd complex. Hetzelfde geldt voor de verantwoording. Immers, zowel WMO, AWBZ, pgb en zorg en natura kennen hun eigen instellingen, regels, en verantwoordingssystematiek.

De complexiteit wordt vooral duidelijk als ik het werknemerschap nader onder de loupe neem. Budgethouders die op meer dan drie dagen per week zorg ontvangen zijn voor de wet werkgever. Dat betekent dat ze in fiscale zin ook als wetgever worden gezien. En niet als een budgethouder. Hun belastingaangifte moet dus ook voldoen aan de fiscale regels die gelden voor werkgevers. Ze moeten loonbelasting afdragen en de (AOW, Anw, AWBZ), de premie werknemers verzekeringen (WW, WIA) en de inkomensafhankelijke bijdrage ingevolge de Zorgverzekeringswet (Zvw). De werkgever moet een deel van deze premies zelf voldoen, een deel van de premies inhouden op het loon van de werknemer en een deel doorgeven aan de werknemer. En als de werknemer ziek dan moet de werkgever doorbetalen. Maar ook de arbowetgeving etc. zullen in principe opgaan. Of bijvoorbeeld een moeder vindt dat ze verzekerd moeten zijn voor inkomensverlies, voor het geval dat ze door ziekte een keer niet voor haar zoontje kan zorgen, doet niet ter zake. Immers in Nederland is iedere werknemer verplicht verzekerd. Ook vakantiegeld, pensioenpremies etc. moeten worden afgedragen door de budgethouders.

Voor ouders die gemachtigd zijn om de zaken voor hun kinderen (de budgethouders) te regelen, levert dit overigens de merkwaardige constructie op dat ze tegelijkertijd werkgever en werknemer van zichzelf zijn. Ook kan het voorkomen dat kinderen, of mensen die bijvoorbeeld dement zijn of anderszins handelingsonbekwaam, werkgever zijn en verantwoordelijk zijn voor het nakomen

van de juridische verplichtingen die daarbij komen kijken. Wellicht is het overbodig om te benadrukken, maar mensen die geïndiceerd worden wegen hun verstandelijke of geestelijke beperking, worden door de zelfde overheid, maar wel vanuit een andere “koker”, voor volledig verantwoordelijk werkgever aan gezien.

Daarmee stuit ik op een fundamenteel dilemma binnen de uitvoering van het persoonsgebonden budget. Immers, de “cliënt centraal” gaat uit van het onipotente individu die in staat is om keuzes te maken, en de consequenties van die keuzes te overzien en verantwoordelijkheid voor die keuzes te dragen. Staatssecretaris Ross-van Dorp formuleert het naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerlid Tonkens (Groen Links) over de complexiteit waar mensen door het pgb mee geconfronteerd worden als volgt, “In de eerste plaats gaat het hier over het verantwoordelijkheidsvraagstuk rond het pgb. Ik merk op dat het pgb, in de AWBZ, een keuzemogelijkheid is naast zorg in natura. Het pgb is onlosmakelijk verbonden met eigen verantwoordelijkheid van de budgethouder. Zelf kiezen, zelf organiseren betekent ook zelf verantwoordelijkheid krijgen en verantwoordelijkheid nemen. Een pgb moet niet, het mag. Dus als iemand zelf niet in staat is de zorg te regelen, of die verantwoordelijkheid niet wil nemen, dan is er altijd de mogelijkheid te kiezen voor zorg in natura. In de tweede plaats staat bij de modernisering van de AWBZ de keuzevrijheid van de cliënt voorop. Ik vind dat iedereen die AWBZ geïndiceerd is ook die keuze moet kunnen maken tussen zorg in natura of pgb. Goede voorlichting vooraf aan die keuze is erg belangrijk. Mensen moeten goed weten wat op ze afkomt als ze aan een pgb beginnen. Ik ben van mening dat deze voorlichting ook goed geregeld is: goede voorlichting wordt gegeven door het CVZ, de zorgkantoren en Per Saldo. Het beschikbare voorlichtingsmateriaal is ontwikkeld met budgethouders zelf” (Tweede Kamer 2003-2004: 2).

De staatssecretaris haalt niet kunnen en niet willen grondig door elkaar. Juist in het domein van de AWBZ zorg gaat het immers vaak om mensen die een dergelijke keuze niet kunnen maken. Of de mensen die dat wel kunnen nu hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van het voorlichtingsmateriaal of niet. Dat compromitteert niet alleen de keuzevrijheid van de zorgbehoevende, maar ook de zelfredzaamheid en diens onafhankelijkheid. Immers in veel gevallen, zoals ik stelde, zal de keuze voor een pgb of zin niet door de zorgbehoevende, maar door de potentiële zorgverlener gemaakt worden. Het feit dat de bureaucratie dusdanig ingewikkeld is dat mensen snel de weg kwijt raken, tast de autonomie van de “cliënt” verder aan.

Wel doen verschillende bewindslieden een poging de bureaucratie te verminderen. Met name het pgb nieuwe stijl moet daar verbetering in brengen. Juist de doelgroep die bestaat uit mensen waarbij het risico het hoogste is dat ze geen onnipotente klanten zijn, de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) patiënten, is echter minder tevreden met het pgb—nieuwe stijl, dan met het pgb oude stijl. Dat komt onder andere omdat ze in de nieuwe variant het budget op hun eigen rekening gestort krijgen en dat ze zelf verantwoordelijk worden voor de uitgaven. Die verantwoordelijkheid vormt voor hen het grootste probleem, zo blijkt uit de “Monitor budgethouders pgb nieuwe stijl” (Wijngaart 2004: 41).

Wel is het zo dat budgethouders hun administratie gratis kunnen uitbesteden aan het servicecentrum pgb van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Maar ook de keuze om dat te doen moeten budgethouders uiteraard zelf maken. Ook assisteert de SVB bij andere werkgevergerelateerde verplichtingen. “Als uw zorgverlener ziek wordt, bent u als 'werkgever' verplicht om het loon door te betalen. Meld uw zorgverlener ziek bij ons, dan krijgt u van ons het loon vergoed. Daarmee kunt u vervangende hulp betalen. Ook zorgen we voor begeleiding door een arbodienst, zodat uw zorgverlener zo snel mogelijk herstelt en weer aan het werk kan. Van deze dienst kunt u altijd gebruik maken, of u nu de administratie zelf doet of het aan ons uitbesteedt.”¹⁵¹ De democratische overheid voorziet de budgethouders naast het betalen van de cursus voor administratieve handelingen, ook in praktische oplossingen om budgethouders te helpen bij het ten uitvoer brengen van de regels die ze de budgethouders zelf oplegt. Ook de gemeenten sluiten overeenkomsten met de SVB om de administratieve verplichtingen die bij het pgb-WMO horen in naam van de budgethouders uit te voeren. Dat een toenemend aantal mensen gebruik maakt van de diensten van de SVB (Tweede Kamer 2008b: 5) en het aantal budgethouders überhaupt toeneemt, betekent in ieder geval dat de omvang van de uitvoerende diensten van de centrale overheid (zoals de SVB en de Belastingdienst) en daarmee de administratieve centralisatie ook toeneemt.

Daarnaast bevinden zich in het AWBZ domein, zoals gezegd juist mensen zoals kinderen, bejaarden en GGZ patiënten, voor wie de bureaucratie niet te behappen is. Maar dat geldt ook, en dat is wellicht belangrijker, als het om het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde zorg gaat. Immers, daar zijn budgethouders ook primair zelf verantwoordelijk voor. Daarmee beland ik bij de gevolgen van centralisering en bureaucratie, willekeur en wanbeleid.

Willekeur en wanbeleid

Een gevolg van de manier waarop de AWBZ wordt uitgevoerd is willekeur. Immers de democratische overheid mag patiënten min of meer gelijk en gestandaardiseerd benaderen, de sociale omgeving van patiënten die gebruik maken van het pgb zal van geval tot geval verschillen. En juist daar ontstaan de effecten van de pgb-gerelateerde zorg. Maar ook de mate waarin patiënten in staat zijn om de geleverde zorg te beoordelen zal verschillen. De ongelijkheid die de samenleving met zich mee brengt en die de democratische overheid voor een deel teniet wil doen, krijgt nu weer vrij spel doordat het pgb de uitvoering van het beleid van de democratische overheid tot verantwoordelijkheid maakt van de samenleving waar problemen en ongelijkheid ontstaan. In andere woorden, juist omdat mensen niet automatisch voor elkaar zorgen neemt de overheid in het verleden die verantwoordelijkheid op zich. Op die manier kunnen zorgbehoeftenden op een relatief gelijkwaardige manier geholpen worden, los van de sociale omgeving waar ze zich in bevinden. In een ziekenhuis of in een verzorgingstehuis wordt iedereen op dezelfde manier geholpen. Het recht op zorg geldt voor iedereen en is in principe voor iedereen hetzelfde. Door het pgb is juist de sociale context van mensen bepalend voor met name de kwaliteit van de zorg. Ten eerste kan niet iedereen borgen op een sociaal netwerk, ten tweede zal de kwaliteit van de zorg die mensen aan elkaar leveren nogal verschillen. De mate van betrokkenheid zal verschillen, de capaciteit van mensen om te zorgen zal verschillen en de verantwoordelijkheid en het commitment van mensen die zorgen zullen verschillen.

Gelijke en bureaucratische benadering van ongelijke gevallen leidt ook tot ongelijkheid. Dat lijkt zeker op te gaan voor het pgb. Daarnaast concludeerde ik met Frissen dat politiek vooral moet gaan over de vraag welke verschillen aanvaardbaar zijn. Voor zover ik heb kunnen nagaan zijn de willekeurige effecten van het pgb en het verschil in kwaliteit die het onmiskenbaar oplevert nog geen onderwerp van politiek debat geweest. Wel gaat het Rijk de zorg en de toegang tot het pgb steeds verder standaardiseren en protocoliseren. Op die manier probeert het Rijk een diverse praktijk te egaliseren. Dit gebeurt echter vanuit beheersingsoverwegingen en niet omdat de zorg in kwalitatieve zin verschilt. En juist een bureaucratische en gestandaardiseerde benadering van de weerbarstige praktijk levert willekeur op. Willekeur die niet politiek gelegitimeerd is, maar voortkomt uit de manier waarom beheersingswensen stollen in de uitvoering van het AWBZ beleid. Willekeur kortom, die voortkomt uit het systeem. Een systeem waarin de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over partijen die hun handelen onderling te weinig afstemmen.

En daarmee raak ik aan een ander vraagstuk rondom de persoonsgebonden budgetten. Namelijk het vraagstuk van wanbeleid. Immers controle en handhaving komen met name voort uit de financiële beheersingsdrang van de democratische overheid. Maar hoe zit het met de kwaliteit van de zorg? Wie ziet daar op toe? Immers niet alle patiënten zijn in staat om de kwaliteit van de zorg die ze ontvangen te beoordelen. Met name als er sprake is van afhankelijkheidsrelaties binnen de familie is een onafhankelijk oordeel moeilijk. Staatssecretaris Ross-van Dorp geeft desgevraagd echter aan geen reden te zien om bijvoorbeeld verwaarlozing van budgethouders te onderzoeken. “De afgelopen 5 jaar zijn bij VWS geen concrete meldingen van verwaarlozing van cliënten binnengekomen. Bij de IGZ is slechts zeer incidenteel een melding binnengekomen, deze heeft overigens geen aanleiding gegeven tot nader onderzoek” (2004: 2). Wel heeft Tweede Kamerlid Tonkes goede redenen om de vraag te stellen. Maar als er geen meldingen zijn, gaat alles goed aldus staatsecretaris Ross-van Dorp. Immers, het constateren en melden is toch de verantwoordelijkheid van de autonome en zelfstandige cliënt?

Wel is het interessant dat de staatssecretaris naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) verwijst als de geijkte instantie om dergelijke toekomstige meldingen op te volgen. Dat zal immers betekenen dat de IGZ bij mensen achter de voordeur onderzoek komt doen naar de kwaliteit van de geleverde zorg, in het geval van klachten. Dat zou een verdere centralisering en een verdere invasie van het privédomein betekenen. Immers, de IGZ zal dan als representant van de centrale overheid, de kwaliteit van familierelaties gaan beoordelen. Maar er zijn (nog geen) meldingen. En dus is het (nog geen) geen issue.

Raadslid Essousi (PvdA) kijkt daar anders tegen aan en legt in Utrecht de vinger precies op de zere plek wat betreft de reden van het gebrek aan meldingen en de verwaarlozing an sich. Aan het college van B&W schrijft hij het volgende. “De PvdA heeft signalen ontvangen dat er in de stad Utrecht financiële uitbuiting voorkomt bij mensen met een zwakke sociaaleconomische achtergrond. Deze uitbuiting is een van de meest voorkomende vormen van oudermishandelingen. We horen geregeld dat mensen die een persoonsgebonden budget (PGB) ontvangen voor huishoudelijke hulp hiermee geconfronteerd worden. Het PGB is een groot goed, mensen houden de regie op hun leven ook al hebben zij hulp nodig. Helaas blijkt dat het ook wel eens mis gaat. Er komt veel geld op de rekening van om huishoudelijke hulp voor een langere periode mee in te kopen. De verlokking, en ook de druk uit de omgeving, om dit geld uit te geven aan andere zaken dan de zorg is in sommige gevallen groot. Zo hebben de hulpverleners geconstateerd dat er vliegvervoer, auto’s, motoren, caravans

van dit geld betaald worden. Het gevolg is vaak een ontspoorde zorgsituatie: vervuiling, verwaarlozing etc. Dit gebeurt voornamelijk bij kwetsbare groepen zoals alleenstaande ouderen, zowel bij autochtonen en allochtonen. Een extra risicogroep vormen ouders met kinderen die een verslaving hebben. Als er sprake is van financiële uitbuiting dan is de aangiftebereidheid klein, mensen willen hun familieband/kinderen niet kwijt. Zeker bij allochtone Utrechters, die vaker sociaal geïsoleerd zijn, blijven de problemen hierdoor vaak binnenshuis. Van professionals uit welzijnsorganisaties horen wij dat zij niet goed weten hoe om te gaan met zulke kwesties, en waar zij zulke signalen moeten melden” (2008: 1). Maar ook het stadsbestuur van Utrecht wijst, net als de staatssecretaris, op het uitblijven van concrete meldingen en de eigen verantwoordelijkheid die de budgethouder heeft. Het feit dat Essousi er juist op wijst dat mensen die verantwoordelijkheid in sommige gevallen niet (kunnen) nemen, en dat mensen niet weten waar ze moeten melden, beantwoordt het college van B&W met de opmerking dat ze uiteraard tegen misbruik zijn en dat ze er alles aan zullen doen om “concrete” meldingen “binnen de mogelijkheden van de wet” op te lossen.

Door het gebrek aan meldingen is het moeilijk vast te stellen hoe vaak er sprake is van verwaarlozing, van wanbeleid. Daarnaast valt op dat zowel het Rijk (al dan niet vertegenwoordigd door de Inspecteur Gezondheidszorg) als de gemeente, in dit geval Utrecht, niet proactief opzoek gaan naar gevallen van verwaarlozing. Als het gaat om financieel misbruik gebeurt dat, geheel in lijn met de beheersingsdoelstelling, overigens wel zoals ik beschreef. Immers, het feit dat er geen meldingen zijn van fraude op het financiële vlak, weerhoudt de democratische overheid er niet van om toch onderzoek te doen naar financieel misbruik en de controle maatregelen aan te scherpen. Die vlieger gaat niet op voor de kwaliteit van beleid.

De verwaarlozing van budgethouders staat haaks op het kernidee achter het pgb, namelijk de autonome en onnipotente cliënt die centraal staat. Ieder geval van verwaarlozing toont immers aan, dat van centraal staande cliënten die verantwoordelijkheid nemen geen sprake is. En daarmee is ieder geval van verwaarlozing in principe een bijl in de wortel van het pgb beleid. Of daarin de oorzaak van het afwachtende optreden van de democratische overheid schuilt, is vooralsnog een vraag.

Wel duidt Essousi op een ander fenomeen dat Tocqueville als gevolg ziet van het handelen van de democratische overheid. Namelijk de isolatie van de mens. Immers

slachtoffers van misbruik zijn op zichzelf aangewezen. Dat geldt zeker voor mensen die mentaal niet in staat zijn om het misbruik te herkennen, zoals kinderen en demente bejaarden bijvoorbeeld, maar ook voor mensen die wel bij zinnen zijn en die hun familieband niet op het spel willen zetten. Daarnaast isoleert de democratische overheid doormiddel van het PGB problemen in en binnen het gezin. In alle gevallen bereikt de overheid het tegenovergestelde van de genoemde doelstelling, het stimuleren van sociale verantwoordelijkheid.

Bureaucratische ervaring

De uitvoering van de AWBZ brengt bureaucratische ervaringen dichterbij. Hierboven haalde ik een indicatiebesluit aan. Het dochttertje van de man wiens mail ik aanhaalde krijgt een indicatie voor, "begeleiding individueel klasse 2, 2-3,9 uur per week; begeleiding groep in dagdelen klasse 1, 1 dagdeel per week; verblijf tijdelijk klasse 1, 1 etmaal per week." Categorieën, klassen en tijdsaanduidingen geven aan welk type zorg de problemen van het kind moet verhelpen. Het Zorgkantoor zal een bedrag koppelen aan deze tijdsaanduidingen het persoonsgebonden budget is een feit. Moeder en schoonmoeder kunnen vervolgens ingehuurd worden om hun respectievelijke dochter en kleindochter te verzorgen. Wat die zorg in moet houden, en wat de kwaliteit daarvan moet zijn is geen vraag voor degene die de vraag stelt. Wel wat de invloed van het pgb op de heffingskorting van de inkomstenbelasting is.

Als ik loonbelasting als een bijdrage aan de publieke zaak beschouw, dan vraagt deze meneer zich af of het pgb (dat betaald wordt uit de collectieve bijdragen aan de publieke zaak) ten koste gaat van de korting die hij krijgt op zijn eigen bijdrage aan de publieke zaak. In welke mate het bedrag dat hij krijgt uitgekeerd uit de collectieve bijdragen aan de publieke zaak, in potentie zal bijdragen aan de vermeerdering van zijn eigen bijdrage aan de publieke zaak. Dat kan immers niet de bedoeling zijn, zo zou ik uit de intonatie van zijn mail kunnen afleiden. Het lijkt wellicht wat overdreven om het pgb en het betalen van belasting in deze mate in termen van publiek en privaat belang uit te drukken. En dat is precies het punt. Uit de regels en protocollen en besluiten valt het publieke belang niet meer op te maken. Het gaat om heffingskortingen, indicaties, indicatiebesluiten, persoonlijke budgetten en "begeleiding individueel klasse 2 voor 2 tot 3,9 uur per week." Daar valt het publieke belang ook niet meer uit af te leiden, laat staan de doelstelling van het nemen van sociale verantwoordelijkheid als uiting daarvan. In de terminologie van de AWBZ, de WMO en het pgb, staat de cliënt centraal en daarmee het individu en private belangen. Het financieren van de private relatie tussen moeder, schoonmoeder en (klein)dochter met publiek geld kan er in potentie toe leiden dat financiële bijdrage

van de vader aan de publieke zaak wordt verhoogd. Die constatering is echter moeilijk af te leiden uit het technische jargon waarin het pgb tot uiting komt. Het indicatiebesluit vormt de interface tussen democratische overheid en de democratische samenleving. Tussen centrale staat en individu. Maar de relatie tussen het publieke belang en het besluit, valt daar niet uit af te leiden.

Het gaat deze (vertegenwoordiger van een) cliënt vooral om de vraag of de overheid betaalt en hoeveel, wat het pgb oplevert. En dat is exemplarisch voor de vragen die mensen stellen over het pgb. Het publieke belang komt niet ter sprake. En dat kunnen we ook niet verlangen van budgethouders. Immers het gaat om hun persoon bij een persoonsgebonden budget. Het is geen publieke aanspraak, maar een persoonlijke en individuele aanspraak. Het gaat om het eigenbelang en het behartigen daarvan. En daar werken zorgkantoor, WMO-loket, het CIZ, de SVB, gemeente en Rijk aan mee. Die faciliteren de persoon in kwestie in het maken van zijn of haar eigen keuzes en stellen daarvoor een budget beschikbaar. Het “recht” op dat budget bestendigt de budgethouder in zijn of haar afhankelijkheid van de overheid. De besluiten die de democratische overheid neemt vat de cliënt niet op als een uiting van publiek belang, maar als behartiging van het eigenbelang.

Het feit dat de privésfeer de facto het object van beleid is, versterkt dat mechanisme. Kortom, Het PGB stimuleert mensen om private problemen op te lossen met publiek geld. Publieke problemen zijn in de geschiedenis van de AWBZ zo breed gedefinieerd dat geleidelijk aan ook private problemen daaronder vallen. Vanwege beheersingsmotieven moeten die private problemen nu de AWBZ uit. Mensen moeten het weer zelf gaan doen. Maar krijgen daar wel voor betaald. Of die mensen daardoor meer sociale verantwoordelijkheid gaan nemen is niet bekend. Wel zien we dat de democratische overheid individualisten betaalt voor hun handelen binnen het privédomein bij uitstek, het gezin, terwijl het sociale verantwoordelijkheid in het publieke domein zegt te willen stimuleren. In de conclusie van hoofdstuk 6 over de bureaucratische overheid noemde ik dit mechanisme de bureaucratische ervaring. De bureaucratische overheid is zo ver doorontwikkeld, dat de democratische overheid als uitdrukking en hoeder van het publieke belang maar moeilijk meer te herkennen is. In andere woorden, niet alleen aan de voorkant van vertegenwoordiging en vertegenwoordiger, vinden overheid en samenleving elkaar in eigenbelang, zoals ik met Ankersmit constateer (paragraaf 7.3.2), ook aan de achterkant van het proces is dat tussen bureaucraat en klant het geval. Het primaat van het eigenbelang geldt omdat ‘de klant’ centraal staat. En daarmee is het publieke belang niet meer te herkennen. Dat maakt de bureaucratische ervaring in potentie compleet.

10.4 AWBZ en mild despotisme

10.4.1 Klant, burger en AWBZ

In financiële termen is het voornaamste probleem van de AWBZ de permanente en progressieve groei. Als het zo doorgaat is de AWBZ in de toekomst onbetaalbaar, en wellicht belangrijker, er dreigt een tekort aan mensen die zorg kunnen leveren. De verzorgingsstaat, en de AWBZ als uiting daarvan, gaat op die manier aan zijn eigen succes ten onder en dreigt niet alleen in financiële zin, maar ook in praktische zin onhaalbaar te worden. Met Tocqueville kan ik het probleem van individualisering en bureaucratisering uitgedrukt als mild despotisme als gevolg van de AWBZ toevoegen, zo zal ik hieronder betogen.

Het kabinet probeert die groei in eerste instantie op te vangen door een deel van de AWBZ te decentraliseren richting gemeenten doormiddel van de WMO. Ook kan ik niet uitsluiten dat financiële overwegingen een rol hebben gespeeld bij de introductie van het pgb. Daarnaast valt op dat het “credo” de cliënt centraal gedurende de hele periode leidend blijft. Het Rijk concretiseert dat credo in het pgb. Ondanks het individualisme blijft de centrale overheid het eigenbelang van de klant prikkelen. Ook in de toekomst zullen de centraal staande cliënt en het pgb een belangrijke rol spelen, zo las ik in de meest recente stukken van het ministerie van VWS.

Wie de geschiedenis van de AWBZ leest kan niet heen om de ambivalentie van de begrippen die de basis vormen van het AWBZ-beleid. In de AWBZ, het pgb en de WMO staan cliënten en klanten centraal (patiënten komen nauwelijks voor in de beleidsstukken, wat op zich merkwaardig is voor een zorgvraagstuk). Aan de andere kant moeten “burgers” die te “individualistisch” zijn meer verantwoordelijkheid nemen. Een merkwaardige splitsing treedt op. Aan de ene kant staan cliënten en klanten centraal, aan de andere kant moeten individualistische en calculerende burgers meer zelf doen. Wie de stukken van het ministerie leest waant zich in een wereld waar klanten en burgers van elkaar gescheiden zijn. Althans bewindslieden zien geen aanleiding om “de sociaal verantwoordelijke burger” en “de klant” als wensbeelden met elkaar in verband te brengen, laat staan om de verschillen tussen die twee te benadrukken.

De democratische overheid verwacht de werkelijkheid van het individualisme en de wens van de sociale verantwoordelijkheid bovendien. De centrale overheid richt zich vooral op de centraal staande cliënt. Hoe de verantwoordelijke burger moet ontstaan is een raadsel. Met Tocqueville constateerde ik al dat de overheid de mens isoleert en vanuit die positie helpt, maar verzuimt mensen op te voeden “tot burger.” Dat lijkt

ook op te gaan voor de AWBZ. Een schizofrene benadering van de democratische samenleving door de democratische overheid is het gevolg. U moet meer verantwoordelijkheid tonen, maar uw vraag staat voor ons centraal. U moet uw eigen problemen oplossen, maar wij bedienen u op uw wenken. U zou zich meer voor het publieke belang in moeten spannen, maar wij behartigen uw eigenbelang. Dit leidt er toe dat burgers die zich toch al individualistisch gedragen tegelijkertijd als klant benaderd worden. Het nemen van sociale verantwoordelijkheid moet automatisch ontstaan. Terwijl de klant in het nastreven van eigenbelang concreet gesteund wordt met het pgb en door de overheid. De kans is niet ondenkbaar dat die houding van de democratische overheid het individualisme versterkt.

Aldus bestaat er een fundamenteel conflict in de oriëntatie van de democratische overheid op de democratische samenleving. Aan de ene kant constateren de bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de AWBZ en het pgb keer op keer dat de samenleving individualistisch is, en mensen “meer verantwoordelijkheid moeten nemen” en minder afhankelijk van de democratische overheid moeten worden. Aan de andere kant blijven dezelfde bewindslieden keer op keer de klant centraal stellen door het pgb te revitaliseren. Daarmee bestendigen ze tevens private afhankelijkheidsrelaties. Ik spreek van een conflict omdat “de klant” haaks staat op het nemen van sociale verantwoordelijkheid. De klant is meer een uiting van de individualistische mens die eigen waarden, wensen, en voorkeuren benadrukt. Die zijn eigen vraag naar voren brengt. Immers, anders werkt de markt niet waar die klant een geschikt aanbod moet vinden om aan zijn vraag te voldoen, zo besprak ik reeds in paragraaf 9.4 tijdens de behandeling van de NPM literatuur.

Als ik dieper op dit conflict in ga, zie ik een meer fundamentele ontwikkeling. Immers, de sociale verantwoordelijkheid die mensen nog uit zichzelf nemen, doet de overheid teniet. Staatssecretaris Terpstra die het pgb introduceert spreekt nog van keuzevrijheid en mensen die “voor niets” zorg verlenen. Door het pgb kan de cliënt (zij gebruikt die term nog in plaats van “klant,” zoals Bussemaker later) er voor kiezen om die mensen die ze toch al vrijwillig helpen te betalen.

Dat valt in goede aarde bij die mensen, want het budget dat met het pgb gemoeid is stijgt jaarlijks. Tot Hoogervorst en Van Dorp constateren dat mensen te veel gebruik maken van het pgb, en Bussemaker zelfs spreekt van “onbedoeld gebruik.” Op dat moment moeten mensen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en mensen vanuit maatschappelijke betrokkenheid helpen. Precies wat ze deden voordat Staatssecretaris Terpstra het pgb introduceerde.

In andere woorden, mensen die uit maatschappelijke verantwoordelijkheid hun naasten helpen, kunnen daar geld voor in de plaats krijgen. Dat is een hele andere prikkel dan de charitas die hen voorheen motiveerde of simpelweg het nemen van verantwoordelijkheid voor vrienden en familieleden. Er bestaat een overheid die geld uitkeert. En daar kun je gebruik van maken. “De ander” bestaat in dat geval niet. Althans niet als een mogelijkheid om gezamenlijk en welbegrepen eigen belangen mee te verwezenlijken ten bate van de publieke zaak. De democratische overheid neemt dan de plaats in van die ander. Bovendien stort de democratische overheid een bedrag op de rekening van het individu waarmee hij of zij die ander kan verleiden om diensten te leveren. Daarmee is het eigenbelang het voornaamste object van sturing van het zorgbeleid. Zowel het eigenbelang van de zorgverlener als de zorgbehoevende. Het prikkelen van eigenbelang als sturingsobject van het pgb is dan ook een belangrijk kenmerk van het pgb. In die zin staat het haaks op het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen zoals ik met Tocqueville de publieke zaak definieerde. Het zingevende altruïsme aan de kant van de zorgverlener en de dankbaarheid aan de kant van de zorgbehoevende maakt plaats voor een zakelijke transactie op instigatie van de democratische overheid.

Staatssecretaris Terpstra start de verzakelijking van maatschappelijke relaties en bewindslieden die haar opvolgen constateren dat mensen “kapitaliseren” op hun rechten en te individualistisch zijn. Ik kan niet uitsluiten dat de democratische overheid met de introductie van het pgb bijdraagt aan dat individualisme. Of op zijn minst aan het in stand houden daarvan. Tegelijkertijd blijven de bewindslieden die staatssecretaris Terpstra opvolgen het pgb en de cliënt centraal stellen. En daarmee het stimuleren van het benadrukken van private belangen om publieke problemen op te lossen. Het feit dat de zorg plaatsvindt binnen het privédomein bij uitstek, de familie, versterkt dit. De centrale overheid wil individualisme tegen gaan en sociale verantwoordelijkheid stimuleren, maar geeft de klant een centrale plek.

Financiële en praktische omstandigheden dwingen de democratische overheid om de dienstverlening aan de democratische samenleving te beperken. Om de kwaliteit van de democratische samenleving op peil te houden, zullen mensen dus meer zelf moeten gaan doen. Mensen moeten zelfstandig en zelfredzaam zijn. Alleen dan kan de democratische overheid de dienstverlening terugschroeven en de AWBZ beheersbaar, betaalbaar en realiseerbaar houden. En precies in die zelfredzaamheid schuilt, althans in theorie, de overeenkomst tussen de onnipotente klant en de sociaal verantwoordelijke burger, zoals ze in beleidstukken voorkomen. De klant

redt zich in de markt en de burger redt zich het publieke domein. Beiden kunnen het idealiter zonder al te veel hulp van de overheid af. Ze zijn onnipotent. Bij de klant komt de res publica tot stand via de onzichtbare hand. Bij de burger door welbegrepen eigenbelang. Maar er is nog een overeenkomst tussen klant en burger. Beiden zullen ze niet in zuivere vorm voorkomen. Wel komen ze beide voor in de strategische stukken, toekomstvisies en plannen voor de AWBZ, WMO en het PGB. Het zijn beleidsabstracties die politieke wensen uitdrukken en de beheersingslag die de centrale overheid zich voorstelt in politieke zin mogelijk maken. Zelfs als volkvertegenwoordigers op nationaal en lokaal niveau vragen stellen over mensen die de verantwoordelijkheid van het PGB niet aan kunnen, lijkt nadere inspectie te veel gevraagd.

De plannen om “de klant centraal” te stellen werkt de democratische overheid echter concreet uit. De burger is een wensbeeld waar geen beleid aan gekoppeld wordt. In andere woorden de mens, de individualist die geen sociale verantwoordelijkheid neemt en “de klant” zijn beide object van beleid. Wie het klantendom stimuleert, stimuleert echter ook individualisme. En dat is precies wat de democratische centrale overheid doet. Daarmee geeft de democratische overheid haar prioriteit aan. Immers, door de waardeoriëntatie van de klant te promoten zullen mensen zich individualistisch gaan gedragen. Juist de wetgever zegt dat mensen vrij moeten zijn in het maken van hun keuze. Dat ze klant mogen en zelfs moeten zijn in het publieke domein. De gemeenten, de decentrale overheden, mogen als uitvoeringsorganisatie plannen bedenken om de sociale verantwoordelijkheid te revitaliseren. Echter, de kans is niet ondenkbaar dat de centrale overheid voornamelijk individualisme stimuleert en daarmee mensen isoleert in hun privédomein. Precies zoals Tocqueville voorspelde dat de milde despoot zou doen.

10.4.2 Onverwachte politieke effecten

Daarmee kom ik terecht bij Tocquevilles hypothese van het milde despotisme en zijn verwachtingen over de onverwachte politieke effecten van beleid. Vooral het pgb is meer dan een financieringsconstructie. Door het pgb verschuift in principe een deel van de verantwoordelijkheid voor afweging over en inzet voor publieke middelen naar de persoon in kwestie. Buiten het publieke domein mag die persoon bedenken wat er met het geld gaat gebeuren. De democratische ervaring wordt daarmee moeilijk te realiseren. Immers, die ervaring houdt in dat je belangen van anderen tegen je eigenbelangen afweegt en tot concessies komt. Die afweging hoeven budgethouders niet te maken. De keuze voor de inzet van publieke middelen vindt plaats binnen het privédomein. De burger wordt klant. Welbegrepen eigenbelang wordt eigenbelang en moet dat ook worden om de klant tot zijn of haar recht te laten

komen. De overheid stimuleert op die manier in principe individualisme. Op keuze niveau. Maar ook omdat klanten met hun budget medemensen kunnen inhuren. In het elkaar helpen komt de financiële prikkel dan centraal te staan. Zelfs binnen familierelaties. Dat kan een belangrijke oorzaak zijn van de onstuimige groei van de kosten voor de AWBZ en de WMO. En daarmee zullen individualistische individuen afhankelijk zijn en blijven van de democratische en bureaucratische overheid. En vice versa. Immers, hoe meer klanten gewend zijn aan de bemoederende financiële hand, hoe moeilijker het zal zijn om de gulle hand in te trekken. Zeker in politieke zin.

Aan de andere kant zorgt “onbedoeld gebruik,” wat ik kan definiëren als gebruik ingegeven door eigen belang, er voor dat de centrale overheid meer regels ontwikkelt en meer centraliseert. Van origine bestond er veel “beleidsvrijheid” voor mensen die een pgb aanvroegen. Staatssecretaris Terpstra kon tevreden vaststellen dat er weinig misbruik van de regeling werd gemaakt. Later moesten bewindslieden vaststellen dat mensen “onbedoeld” gebruik maakten van de regeling. Dat was echter moeilijk te controleren omdat er weinig regels waren. Het gevolg was dat de centrale overheid meer regels ging ontwikkelen zodat het “onbedoelde gebruik” formeel vastgesteld kan worden. In andere woorden, individualisme neemt toe en als gevolg daarvan nemen bureaucratisering en centralisering toe. Daarmee komt Tocquevilles hypothese, en de manier waarop ik die hypothese als volgt aanscherpte, dicht in de buurt:

Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerken van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving, zijn er de voornaamste oorzaak van dat beleidsprincipes en doelstellingen resulteren in onverwachte effecten die het democratisch vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang, aantasten.

Aan de hand van die hypothese bestudeerde ik hierboven de geschiedenis van de AWBZ. Op basis daarvan kan ik nu die hypothese in AWBZ termen herformuleren:

Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerken van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving, zijn er de voornaamste oorzaak van dat de doelstellingen van het moderniseringsproces van de AWBZ, te weten, decentralisering, beleidsvrijheid, keuzevrijheid en het stimuleren van sociale verantwoordelijkheid, onverwacht resulteren in centralisering, bureaucratie, en individualisme. Daarmee tast de democratische overheid met het moderniseringsproces van de

AWBZ, mede uitgedrukt in de WMO en het pgb, het democratisch vermogen van de samenleving uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang aan.

Tocqueville schrijft, "I shall show how a government, both stronger and far more autocratic than the one which the Revolution had overthrown, centralized once more the entire administration, made itself all powerful, suppressed our dearly bought liberties, and replaced them by a mere pretense of freedom (AR: xii). De duidelijkheid in dit citaat van Tocqueville uit L'Ancien Regime laat weinig te wensen over. Hoewel zijn uitspraak gaat over de gevolgen van de Franse Revolutie vormt het tevens zijn kern over het denken van de democratische overheid. Democratische overheden zullen steeds verder centraliseren en "our dearly bought liberties" vervangen door de "pretentie van vrijheid." Voor wat betreft de AWBZ veronderstel ik dat de overheid steeds verder centraliseert en dat publieke vrijheid nauwelijks nog bestaat, en waar dat bestaat, de overheid het verder afbreekt. Al hebben we wel de "pretentie" van keuzevrijheid. Bureaucratie en individualisme versterken elkaar al sinds het ontstaan van de moderne democratie volgens Tocqueville. En het zou bijzonder zijn als de AWBZ zich aan die ontwikkelingen kan onttrekken. Aan de hand van deze hypothese kunnen we de ontwikkeling van de AWBZ aan de hand van Tocqueville empirisch bestuderen en de hypothese aanscherpen, verwerpen of bevestigen.

Wel wil ik nogmaals, vanwege de manier waarop de term normaliter gebruikt wordt, benadrukken dat het despotisme "mild" is. Willekeur en wanbeleid ontstaan niet vanwege nalatigheid, de grillen en grollen, of een bewuste strategie van een machtige en despotische heerser. Ze zijn veeleer het gevolg van een complex bureaucratische systeem waarmee de goede intenties van politici gerealiseerd moeten worden. Het despotisme geldt geen persoon, maar het systeem. Daarnaast is het "mild" omdat veel mensen het pgb prettig vinden. Ze nodigen de overheid uit achter hun voordeur. Dat neemt niet weg dat ze daarmee afhankelijk worden van het systeem dat ik zojuist beschreef. En daarmee hun eigenaarschap van de democratie in de vorm van autonomie en onnipotentie, voor zover daar nog sprake van is, inleveren.

Ten slotte rest er nog één vraag. Immers, ik moet constateren dat de centraal staande cliënt niet tot de gewenste bezuinigingen heeft geleid. In andere woorden, naast de onverwachte politieke effecten van de AWBZ, is er ook sprake van onverwachte administratieve effecten. Immers, ondanks de cliënt die centraal staat, blijven de AWBZ-uitgaven groeien. De oorzaak daarvan is, zo luidt mijn veronderstelling, het

feit dat bezuinigingen en het centraal stellen van de klant elkaar uitsluiten. Met name als de klant centraal staat in het publieke domein.

Immers in het publieke domein komt de prijs niet tot stand als gevolg van een evenwicht tussen vraag en aanbod, zoals in de markt, maar als gevolg van politieke interventies. Zolang de klant de vraag naar zorg in het publieke domein autonoom kan blijven bepalen, zullen bezuinigingsmaatregelen geen effect hebben. De klant in het publieke domein betekent immers het primaat van het private belang in het publieke domein. En zolang de democratische overheid diensten blijft leveren, met name in de vorm van het verstrekken van geld, zal de klant daar gebruik van maken. Zeker als die diensten de vorm krijgen van budgetten waarmee de klant in relatieve vrijheid zijn belangen mag behartigen. Private belangen zullen altijd sterk aanwezig zijn in een individualistische samenleving. De democratische overheid koppelt daar met het pgb geld aan. Zolang de klant centraal staat en het persoonsgebondenbudget ook in de toekomst het gezicht van de AWBZ zal bepalen, zal er van beheersbare kosten vermoedelijk geen sprake zijn. Daarmee heeft de klant ook vanuit beheersingsoogpunt in het publieke domein geen pas.

Waarom steunen de bewindslieden en de wetgever “de klant” met concreet beleid en laten ze de burger aan zijn of haar lot over? Waarom heeft de klant beleid nodig om te kunnen fungeren, en de burger niet? Een zeker antwoord kan ik daar niet op geven. Wel kan ik als aanzet voor vervolgonderzoek een aannemelijke veronderstelling formuleren. Net zoals ik hierboven voor de politieke onverwachte effecten van beleid deed.

De keuzevrijheid die “de klant centraal” impliceert is boven alle twijfel en politiek debat verheven zo lijkt het. Het bedienen van het volk lijkt daar de voornaamste reden voor te zijn. Wel geeft staatssecretaris Bussemaker voorzichtig zicht op een mogelijke andere verklaring. Immers aan de SER vraagt ze te onderzoeken of de AWBZ in de toekomst overgeheveld kan worden naar de zorgverzekeringswet. Dat zou betekenen dat AWBZ functies via de zorgverzekeraars betaald gaan worden. En dat “de markt” een grotere rol gaat spelen in het reguleren en dekken van de “onverzekerbare” risico’s waar de AWBZ ooit voor bedoeld was. En de markt is het domein van klant, en niet van de burger. En het ideaalmodel van de markt leert ons dat vraag en aanbod op een evenwichtige manier op elkaar af worden gestemd mits de informatie compleet is. De klant moet daarom goed zijn voorkeuren aangeven om aan die informatiefunctie te voldoen. Daarnaast zorgt de klant voor zichzelf. Dat is ook een prettig idee voor een overheid die moet bezuinigen.

Let wel, ik stel hier niet dat de democratische overheid de AWBZ van de een op de andere dag zal privatiseren. Wel stel ik dat de klant als wensbeeld verbonden is met het ideaalbeeld van de markt waarin een beheersbaar evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod. Een evenwicht dat zich uitdrukt in een prijs die voor de grootste gemene deler betaalbaar zou zijn. De centrale overheid kan mensen die dat niet kunnen betalen vervolgens compenseren, net als in het geval van de zorgverzekeringen gebeurd. Belangrijker is dat de verantwoordelijkheid bij de aanbieders en de klanten komt te liggen en de centrale overheid zich kan richten op handhaving, controle en toezicht. Net zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd bij de re-integratiemarkt, de inburgeringsmarkt, de taximarkt en andere delen van de zorgmarkt.

“De tucht van de markt” draagt de belofte van kostenbeheersing met zich mee. En kostenbeheersing is het voornaamste doel van het moderniseringsproces van de AWBZ. Daarmee zijn de burger en de klant twee kanten van de zelfde medaille. De klant zorgt doormiddel van het maken van autonome keuzes voor beheersing van de AWBZ-kosten via de markt en de burger zorgt door middel van het nemen van sociale verantwoordelijkheid voor beheersing van de AWBZ kosten via het publieke domein. De burger die publieke belangen hoog in het vaandel heeft en de bijpassende *res publica* waarvoor de overheid verantwoordelijk is, is echter moeilijker te ontwikkelen dan een markt van klanten, die drijven op het toch al ruim aanwezige eigenbelang. In andere woorden, het realiseren van de gewenste kostenbeheersing via markten die drijven op eigenbelang lijkt veel eenvoudiger dan het creëren van een florerende publieke zaak waarin burgers het publieke belang koppelen aan hun eigenbelang. Dat is een mogelijke verklaring voor de dominantie van “de klant centraal” in het moderniseringsproces van de AWBZ.

Met Tocqueville maakte ik onderscheid in politieke en administratieve effecten van beleid. Administratieve effecten betreffen de doelstellingen van beleid. Hierboven stelde ik dat de voornaamste doelstelling van het moderniseringsproces van de AWBZ het realiseren van kostenbeheersing is. Ik moet concluderen dat ondanks de verschillende maatregelen de kosten die gepaard gaan met de AWBZ blijven stijgen. De “mogelijke verklaring” die ik hierboven formuleerde kan ik uitdrukken als hypothese bij wijze van verklaring voor die kostenstijging. Een hypothese over onverwachte administratieve effecten van beleid.

Het centraal stellen van de klant in het bijzonder door het persoonsgebondenbudget leidt tot het faciliteren van individualisme en dat is de voornaamste oorzaak van de groei van de kosten van de AWBZ.

Het is goed mogelijk dat de onverwachte politieke effecten van het AWBZ-beleid leiden tot onverwachte administratieve effecten. Individualisme, dat een onverwacht politiek effect is van het AWBZ-beleid, zorgt voor een toenemende vraag en voor een toenemend beslag op de AWBZ-budgetten. Daarmee kunnen onverwachte politieke effecten van beleid tevens een verklaring voor het niet bereiken van de AWBZ-doelstellingen, voor de onverwachte administratieve effecten. De AWBZ tast het democratische vermogen van de samenleving uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang aan, zo luidde de hypothese die ik formuleerde. En door het gebrekkige welbegrepen eigenbelang, kunnen de gewenste bezuinigingen moeilijk gerealiseerd worden. Daarbij veronderstel ik niet zozeer dat het pgb tot kostenstijging leidt. Wel dat de “klantbenadering” vanuit beheersingsmotieven leidt tot het onverwachte politieke effect individualisme. Individualisme dat in potentie niet alleen mild despotisme dichterbij brengt, maar daarnaast leidt tot forse overschrijding van begrote uitgaven. Wat vervolgens weer leidt tot meer beheersing, centralisering en bureaucratie en daarmee tot het faciliteren van individualisme. Zowel in administratieve zin als in politieke zin zijn de onverwachte effecten van de AWBZ een aanbevelenswaardig onderzoeksobject. Met name omdat in alle dynamiek, en tijdens bewindspersonen van verschillende huize, het dogma van de “klant centraal” zegeviert.

Samenvattend veronderstellen we het volgende: de democratische overheid beïnvloedt de democratische samenleving. En de democratische samenleving beïnvloedt de democratische overheid. Individualisme veroorzaakt een centrale en bureaucratische overheid en een centrale bureaucratische overheid veroorzaakt individualisme. Dat is de fundamentele ontwikkeling in de geschiedenis van de moderne democratie. De publieke zaak is het voornaamste slachtoffer. Dat zou zeer goed ook voor de AWBZ kunnen gelden. Het is de moeite waard om dat nader te onderzoeken. Daarmee ben ik terug bij de kern van het gedachtegoed van Tocqueville.

10.4.3 Wat levert Tocquevilles perspectief op met betrekking tot de AWBZ?

Hierboven heb ik op basis van het werk van Tocqueville de ontwikkelingen rondom de AWBZ geproblematiseerd. Ik formuleerde de hypothese dat die ontwikkelingen in zeker zin mild despotisch van aard zijn. Dit onderzoek gaat echter niet over de AWBZ maar over de vraag hoe ik aan de hand van het werk van Tocqueville actuele

gebeurtenissen kan bestuderen. De hypothese die ik over de AWBZ formuleerde, zie ik als een vertaling van het gedachtegoed van Tocqueville naar onze tijd. Daarnaast heb ik het perspectief van Tocqueville gehanteerd zoals ik dat in deel III aan de hand van Tocquevilles roep om een nieuwe politieke wetenschap uitwerkte. Het perspectief van Tocqueville heeft een aantal kenmerken en kan vooral gebruikt worden om vormen van mild despotisme op te sporen. Daarvoor heb ik hierboven bij wijze van afsluiting van dit onderzoek een korte aanzet gegeven aan de hand van de AWBZ..

Ten eerste zijn beleidsabstracties een aangrijpingspunt voor onderzoek. In het moderniseringsproces van de AWBZ zijn dat vooral “sociale verantwoordelijkheid” en “de klant centraal”. Maar ook “decentralisering” en “beleidsvrijheid.” Achter die abstracties gaat beheersingsdrang van de centrale overheid schuil. “Burgers” en “cliënten” en “decentralisering” zijn instrumenten om die beheersingsslag in ieder geval politiek mogelijk te maken. Bezuinigingswensen hullen zich in begrippen die zelfredzaamheid en een hoogwaardige publieke zaak uitdrukken. Onder het mom van democratische waarden voert de democratische overheid een beheersingsslag door. Onder abstracties gaan effectiviteits, efficiency- en bezuinigingsdoelstellingen schuil. Wie cynisch wil zijn kan stellen dat de centrale democratische overheid met abstracties een democratisch rookgordijn optrekt, zodat het buiten het zicht een beheersingsslag kan doorvoeren.

Ten tweede geeft Tocqueville wetenschappers de opdracht om het ontstaan van despotisme aan te tonen (en niet de mogelijkheid van democratie). Wetenschappers moeten werken aan het ontkrachten van de dogma’s en abstracties waar de democratische overheid zich van bedient, in plaats van het ontwikkelen, aanleveren en voeden van daarvan. Hierboven deed ik aanzet voor het doorprikken van abstracties als burgerschap en decentralisering en liet zien dat in de praktijk het tegenovergestelde zou kunnen ontstaan: centralisatie, bureaucratie en individualisme. Vervolgens moet ik mild despotisme met name zoeken in het administratieve domein. In de onverwachte effecten van beleid, niet zozeer aan de voorkant daarvan maar in de besluitvorming. De onverwachte politieke effecten van het AWBZ-beleid bepalen de focus van het perspectief dat ik met Tocqueville ontwikkelde.

Ten vierde moeten onderzoekers er op letten dat democratie wel te vernietigen is maar niet te ontwerpen. Het ontwerpen van een verantwoordelijke democratische samenleving is precies wat het Ministerie van VWS probeert te bereiken met de

WMO. Dat heeft vooral de aandacht van de onderzoeker omdat democratische overheden vaak zullen proberen om tot een verantwoordelijke democratische samenleving te komen terwijl juist die wens tot onverwachte politieke effecten leidt. Dat lijkt ook bij de AWBZ het geval te zijn. Maatschappelijke verantwoordelijkheid als politieke wens leidt tot (het bestendigen van) individualisering in de praktijk.

De hypothese die ik over de AWBZ formuleerde luidt samengevat als volgt: centralisering en bureaucratie als kenmerken van de democratische overheid en individualisme als kenmerk van de democratische samenleving leiden onverwacht en onbedoeld tot meer centralisering en bureaucratisering aan de kant van de democratische overheid en meer individualisme aan de kant van de samenleving. Daarmee heb ik verkend of we ook in onze tijd de inverse relatie die Tocqueville schetst tussen de democratische overheid en de democratische samenleving kunnen herkennen. De staat wordt machtiger en groter, de mens individualistischer en afhankelijker van die staat. Hoewel dat niet bedoeld of gepland is. Die veronderstelling lijkt ook gerechtvaardigd om over de AWBZ te formuleren. In ieder geval voldoende om verder onderzoek naar te verrichten.

We veronderstellen tevens dat de ontwikkeling van de AWBZ in het bijzonder en de verzorgingsstaat in het algemeen deel uit maken van een ontwikkeling die ik met Tocqueville schetste en die vanaf het ontstaan van de moderne democratie gaande is. De democratische overheid groeit, centraliseert en bureaucratiseert en de democratische samenleving ontbindt en individualiseert. Die ontwikkeling is niet uniek voor de AWBZ en het zorgdomein maar is kenmerkend voor moderne democratieën. Wel maakt het duidelijk waarom de democratische overheid vandaag de dag zoveel moeite heeft om die ontwikkeling te doorbreken. In alle hoofdstukken hierboven heb ik uiteengezet dat de relatie tussen de democratische overheid en de democratische samenleving noodzakelijkerwijze uitmondt in mild despotisme. Centralisering, bureaucratisering en individualisering, de democratische overheid en de democratische samenleving zijn op een noodlottige wijze aan elkaar verbonden. Die verbondenheid gaat veel dieper dan het AWBZ-beleid, zoals de democratische overheid dat ontwikkeld heeft, kan doorbreken. Daarvoor is het verbond tussen de individualistische samenleving en de bureaucratische overheid te sterk.

En daar ligt precies de toegevoegde waarde van het gedachtegoed van Tocqueville. Immers, nu de verzorgingsstaat als uiting van het verbond tussen de democratische overheid en de democratische samenleving zowel financieel als praktisch onhaalbaar dreigt te worden moeten de democratische overheid en de democratische

samenleving zich fundamenteel bezinnen op hun onderlinge relatie. En een fundamentele bezinning is nodig omdat het effect van vanzelfsprekende trends om “de klant centraal te stellen” en “de gemeentes verantwoordelijk te maken” voor de financieel lastige vraagstukken (zoals ook de wwb bijvoorbeeld) niet onomstreden is. Aan de hand van Tocqueville kunnen we ons afvragen of en in welke mate ze leiden tot de fundamentele bezuinigingen. Daarnaast kunnen we aan de hand van dergelijke trends op zoek naar mild despotisme: In welke mate gooien we democratie als organisatiemechanisme om de verhouding tussen overheid en samenleving in het publieke domein te regelen, met het badwater der beheersmatige hervormingen weg?

In andere woorden, met Tocquevilles hypothese van het milde despotisme kan ik in principe actuele gebeurtenissen zo problematiseren dat we kunnen aantonen waar bestaand en vigerend beleid de democratische overheid en de democratische samenleving schade berokkenen. Met Tocqueville ontdek ik ook hoe vreselijk moeilijk het is om aan het milde despotisme te ontkomen. Wel constateer ik dat we vragen kunnen stellen bij het expliciet introduceren van het eigenbelang als sturingsobject door het centraal stellen van de klant. We moeten onderzoeken of het als bezuinigingsstrategie zal werken, en belangrijker, of het in potentie mild despotisme dichterbij brengt

Concluderend stel ik dat in het problematiseren van de verhouding tussen overheid en samenleving vanuit het perspectief van Tocqueville toegevoegde waarde schuilt voor verantwoord hervormen van de verzorgingsstaat. Verantwoord in de zin van het voorkomen van mild despotisme en het ontstaan van inzicht in het verband tussen individualisme, bureaucratie en centralisatie.

Aan de hand van de hypothese over de AWBZ kan ik de ontwikkelingen binnen de AWBZ op een nieuwe manier problematiseren. Naast de onbetaalbaarheid en onhaalbaarheid van de AWBZ zien we een ander probleem in effect van de AWBZ op het welbegrepen eigen belang dat noodzakelijk is voor het voortbestaan van de democratie. Uiteraard heeft die problematisering vooral het karakter van een veronderstelling, van een hypothese. Het zal een ander type onderzoek vergen om de geldigheid van die veronderstelling te testen. En daarmee om aan de hand van Tocquevilles gedachtegoed en de hypothese die ik daaruit ontwikkelde actuele gebeurtenissen te bestuderen.

10.4.4 Wat levert Tocquevilles perspectief niet op met betrekking tot de AWBZ?

De toekomstige waarde van de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkelde betreft in eerste instantie de empirisch gevalideerde wetenschappelijke waarde van het perspectief van Tocqueville. Uiteraard is dit niet de enige mogelijkheid om de geschiedenis van de AWBZ te beschrijven. De manier waarop ik de ontwikkeling van de AWBZ beschreef is gestuurd door Tocquevilles centrale variabelen individualisme, bureaucratie en centralisering en de inverse relatie die onverwachte effecten daartussen smeden. Het is één van de vele mogelijke perspectieven. De uitspraken over de AWBZ, ook als de hypothese empirisch getest en gevalideerd zal worden, zullen nooit het karakter van algemene geldige en wetenschappelijk valide uitspraken kunnen hebben. Daarvoor is een vergelijking met andere perspectieven een noodzakelijke voorwaarde. Immers, wie vanuit andere variabelen kijkt, zal andere zaken zien.

Daarnaast heb ik voornamelijk gezocht naar de bevestiging van de relatie die Tocqueville schetst. Niet naar een falsificatie daarvan. Dat is wel noodzakelijk om de waarde van Tocquevilles gedachtegoed voor het analyseren van actuele gebeurtenissen te verklaren. Immers welke voorbeelden bestaan er van budgethouders die wel uiting geven van welbegrepen eigenbelang? Of van mensen die elkaar verzorgen zonder dat ze een pgb aanvragen? En in welke mate draagt de gemeente daadwerkelijk bij aan het realiseren van sociale verantwoordelijkheid? En kunnen we het gebrek aan controle op de kwaliteit van zorg ook niet zien als een gebrek aan bureaucratie? En kunnen we de WMO niet juist zien als een goed voorbeeld van decentralisatie?

In andere woorden, het adagium "To a man with a hammer, the world looks like a nail"¹⁵² lijkt van toepassing op de manier waarop ik te werk ben gegaan tijdens deze verkennende exercitie. Met de hamer die ik met Tocqueville construeer kan ik bijna niets anders dan de spijker van het milde despotisme raken. In Poppers termen: ik heb gezocht naar de witte zwaan van het mild despotisme, en niet naar de zwarte zwaan van de weldadige democratie. De verkenning werd in hoge mate gestuurd door een verificatie van Tocquevilles relatie en niet door een falsificatie daarvan. Daarmee is deze verkenning in principe in hoge mate vatbaar voor kritiek die we samen kunnen vatten onder de noemer "argument from design." Ik zet een bril op waarmee ik niets anders kan zien dat hetgeen ik wil zien. In dit geval Tocquevilles hypothese van het milde despotisme.

Aan de andere kant is deze verkenning een aanzet voor en een voorbereiding op empirisch onderzoek. Het zoekt, in andere woorden, naar een zinvolle manier om toekomstig onderzoek te verrichten aan de hand van het werk van Tocqueville. Ik claim dan ook niet Tocquevilles hypothese te hebben aangescherpt, verworpen of bevestigd, maar te hebben verkend hoe vervolgonderzoek op basis van Tocquevilles ideeën er uit kan zien.

Juist om die reden roept de verkenning ook zeker de vraag op over de beperkingen van het bestuderen van actuele gebeurtenissen aan de hand van Tocqueville, in casu de AWBZ. Hoewel het gaat om een voorbeeld, een verkenning van de manier waarop we Tocqueville kunnen gebruiken, en we een vertrekpunt voor onderzoek geformuleerd hebben, kunnen we een aantal mogelijke beperkingen formuleren. Ten eerste lijkt onderzoek op basis van Tocqueville zich vooral te lenen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek dat uiteraard kan leiden tot kwantitatieve vragen. Hoeveel budgethouders worden door hun familieleden verzorgd? In hoeveel gevallen werken mensen nu betaald, waar ze dat vroeger gratis deden? In welke mate is de complexiteit van de AWBZ toegenomen? Hoeveel mensen komen zelf niet uit de regels? Hoeveel budgethouders worden verwaarloosd?

Daarnaast lijkt de focus die ik met Tocquevilles perspectief aanbreng ook expliciet te zorgen voor zaken die ik niet zie. Zo richt ik me op de onverwachte politieke effecten (in welke mate stimuleert de overheid individualisme?) en niet op de verwachte administratieve effecten (in welke mate resulteert de WMO in sociale verantwoordelijkheid?). Daarnaast focus ik op de outcome van beleid, op de effecten, en niet zozeer op de input. Aan de hand van Tocquevilles perspectief kunnen we de zwaktes van de AWBZ in kaart brengen, maar niet de kracht van de wet. Aan de hand van Tocqueville is het moeilijk om te bepalen in welke mate mensen er tevreden, blij of gelukkig mee zijn. Simpelweg omdat hij dat geen relevant criterium vindt om de kwaliteit van de publieke zaak te bepalen. Daarnaast levert Tocquevilles perspectief niet direct zicht op verbetering, op een ontwerp. Iedere nieuwe interventie zal immers onverwachte politieke effecten veroorzaken. Bovendien is Tocqueville een analist en geen ontwerper. In andere woorden, ik kan aan de hand van Tocqueville abstracties als “sociale verantwoordelijkheid”, “klant”, of “decentralisering”, doorprikken. Een perspectief op verbetering zal het niet snel opleveren. Aan de hand van het perspectief dat ik ontwikkel, kunnen we, kortom, despotische elementen binnen bestaand beleid onderzoeken, wat niet wil zeggen dat hetzelfde beleid niet ook democratische en weldadige effecten teweeg kan brengen.

Daarnaast steekt de exercitie die ik uitvoerde mager af tegen de rijkheid van het gedachtegoed van Tocqueville. Immers, ik heb het slechts over één beleidsvoorbeeld, namelijk de AWBZ. Het moderniseringsproces van de AWBZ is slechts een beperkt deel van het complete arsenaal van de moderne verzorgingsstaat. Ander beleid kent andere details en kenmerken. Het benutten van het werk van Tocqueville om de AWBZ te bestuderen, houdt dan ook onmiskenbaar een beperking van zijn rijke gedachtegoed in. Tot slot heb ik, omdat de strekking van dit onderzoek het ontwikkelen van een Tocqueville-interpretatie behelst, en het bestuderen van de AWBZ slechts een verkenning voor vervolg is, me beperkt tot documentanalyse. Interviews met bewindspersonen, ambtenaren, Kamerleden, betrokken uitvoerders en budgethouders, vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het verder aanscherpen van de hypothese die ik ontwikkelde. Wel kan ik in verkennende zin concluderen dat het bestuderen van actuele gebeurtenissen aan de hand van Tocqueville in potentie waardevol kan zijn. De diepgang van het werk van Tocqueville en de omvang van de verzorgingsstaat noden dan ook tot verder onderzoek. Het bovenstaande is daar slechts een aanzet toe.

11. Conclusie: Mild despotisme in Nederland?

Een samenleving wordt minder bestendig naarmate zij voor meer problemen een oplossing vindt en kan zich langer in stand houden naarmate ze dit minder doet

Jean Francois Revel¹⁵³

[T]he most striking characteristics of the times is the powerlessness of both men and governments to direct the course of political and social changes

Alexis de Tocqueville¹⁵⁴

11.1 Asschers monster en de verwende burger van Ter Horst revisited

Ik begon dit onderzoek met de Amsterdamse wethouder Lodewijk Asscher die de Jeugdzorg vergelijkt met een ontembaar monster. Vervolgens constateerde ik met Asschers Haagse collega Marnix Norder een verschuiving van dienstverlening naar controle, toezicht en handhaving. Ook beschreef ik senioren die het liefst van maatschappelijke problemen gevrijwaard in aparte steden gaan wonen en inwoners van een Bossche wijk die met het platbranden van een toekomstig verslaafdenhostel politieke excuses afdwongen. Tevens wees ik op grootouders die alleen nog op hun kleinkinderen willen passen als daar een financiële vergoeding tegenover staat en inwoners van Almelo die te gretig gebruik maken van de gemotoriseerde fietsen die de gemeente in het kader van de WMO verstrekt. Ook citeerde ik Minister Ter Horst die constateert dat Nederlanders te verwend en te afhankelijk zijn. Uit die gebeurtenissen leidde ik de noodzaak af om de verhouding tussen overheid en samenleving opnieuw onder de loupe te nemen. Met name omdat de gebeurtenissen vragen oproepen over de relatie tussen samenleving die steeds individualistischer wordt en een overheid die aan de ene kant het privé domein binnendringt en aan de andere kant wil dat “burgers” meer zelf gaan doen. Met name in het licht van de noodzakelijke hervormingen van de verzorgingsstaat, die ons dwingen de relatie tussen de monsterlijke overheid van Asscher en de verwende burger van Ter Horst opnieuw vorm te geven of in ieder geval opnieuw onder ogen te zien, zijn die vragen van belang.

Vervolgens stelde ik dat in het bestuderen van actuele gebeurtenissen door de ogen van Tocqueville grote potentie schuilt om de relatie tussen overheid en samenleving te duiden. Echter, Tocqueville-interpretaties waarmee we de praktijk kunnen

bestuderen, bestaan nauwelijks. In het expliciteren van de manier waarop we aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen, formuleerde ik mijn persoonlijke drive voor dit onderzoek. Door het beantwoorden van de vraag of ik de primaire en secundaire Tocqueville literatuur kan benutten om een Tocqueville-interpretatie te ontwikkelen waarmee ik actuele gebeurtenissen kan bestuderen, en hoe een dergelijke interpretatie er uit ziet, begon ik aan het onderzoek.

Na bepalende momenten in zijn leven te hebben beschreven en hem te typeren als participatieve observant, stelde ik vast dat ik van Tocqueville geen eenduidige inzichten mag verwachten en dat juist in de ambiguïteit van zijn werk zijn kracht schuilt. Vervolgens beschreef ik de democratische samenleving. Ik concludeerde dat Tocqueville weliswaar in Amerika de empirische mogelijkheid van welbegrepen eigenbelang ontdekt, maar dat hij bovenal stelt dat gelijkheidsdrang en individualisme democratische samenlevingen zullen kenmerken. Daar voegde ik aan de hand van Tocquevilles visie op de democratische overheid aan toe dat centralisering en bureaucratie de democratische overheid zullen kenmerken. Bovendien zal de bureaucratische ervaring de democratische ervaring die welbegrepen eigenbelang mogelijk maakt teniet doen.

Uiteindelijk formuleerde ik mild despotisme als de kern van Tocquevilles gedachtegoed. Zelf formuleerde Tocqueville die kern niet bepaald kernachtig. Hij was niet in staat om het te definiëren, omdat het nieuw was wat hij zag. Experts typeren zijn opvattingen van het milde despotisme als “provisorische” hypothese. Omdat een hypothese een goed aangrijppunt vormt om actuele gebeurtenissen te bestuderen, greep ik de mogelijkheid aan om Tocquevilles hypothese van het milde despotisme van het “provisorische” karakter te ontdoen, bij wijze van antwoord op mijn vraag naar een Tocqueville-interpretatie aan de hand waarvan we actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen.

Daar ging ik in het tweede deel van dit onderzoek mee aan de slag. Daarbij liet ik me leiden door Tocquevilles roep om een nieuwe politieke wetenschap. Ik begon met het bestuderen van auteurs die Tocqueville recentelijk aangrepen om naar de praktijk te kijken. Met name om te bestuderen hoe zij Tocqueville hypothese vertaalden naar onze tijd. Maar ik moest concluderen dat ze nauwelijks gebruik maken van Tocquevilles these van het milde despotisme. Wel richten ze zich voornamelijk op Tocquevilles these van het welbegrepen eigenbelang. Waar Tocqueville aangeeft dat mild despotisme zich in de krochten van het overheidsapparaat manifesteert en

zodoende onzichtbaar is, bleek hetzelfde te gelden voor zijn hypothese over het milde despotisme. Die is nauwelijks te bekennen in empirisch onderzoek.

Vervolgens onderzocht ik *hoe* Tocqueville kijkt en waarom hij ziet wat hij ziet. Immers, zelf verhoudt Tocqueville zich in al zijn onderzoek tot de praktijk. Daar kwamen een aantal belangrijke punten uit naar voren die tevens verklaarden waarom anderen niet zien wat hij ziet. Zo richt hij zich vooral op beleidsabstracties en het ontkrachten daarvan. Terwijl veel wetenschappers de vaagheid van abstracties juist functioneel aanwenden om hun punt te maken. Daarnaast is Tocqueville er van overtuigd dat democratie veel makkelijker te vernietigen is dan te ontwerpen. Hij zoekt dan ook juist naar die mechanismen die schadelijk zijn voor de democratische samenleving uitgedrukt als welbegrepen eigenbelang. Hij is vooral analist en geen ontwerper. Ten slotte wijst hij ons op de plek waar mild despotisme ontstaat. Namelijk niet aan de voorkant van beleidsprocessen, niet aan de inputkant, maar juist aan de outcome kant, daar waar beleid sorteert in effecten.

Het milde despotisme vindt hij vooral in de onverwachte effecten van beleid, zo concludeerde ik op basis van beleidsonderzoek dat Tocqueville zelf uitvoert naar het armoedebeleid in Engeland. Beleid dat de bureaucratische en centrale overheid ontwikkelt, maakt mensen afhankelijk van die overheid en lokt individualistisch gedrag uit. Dat leidt vervolgens weer tot nog meer centralisering en bureaucratie. Wat het individualisme weer verder versterkt. Deze onverwachte effecten noemde ik onverwachte *politieke* effecten van beleid. Omdat ze de mogelijkheid van welbegrepen eigenbelang teniet doen en zo de democratische capaciteit van de samenleving schade berokkenen. In die onverwachte politieke effecten van overheidsinterventies zit Tocquevilles mild despotisme verscholen. Op basis van die conclusie formuleerde ik Tocquevilles hypothese van het milde despotisme voor onze tijd:

Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerken van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving, zijn er de voornaamste oorzaak van dat beleidsprincipes en doelstellingen resulteren in onverwachte politieke effecten die het democratisch vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang, aantasten.

Aldus beschreef ik in deel I Tocquevilles gedachtegoed en onderzocht ik in deel II de manier waarop ik aan de hand van dat gedachtegoed, samengevat in de hypothese die ik beschreef, actuele gebeurtenissen kan beschrijven. In principe kwam daarmee

een einde aan het onderzoek, voor zover het de beantwoording van mijn centrale onderzoeksvraag betreft. Om het niet alleen te laten bij de conclusie dat “vervolgonderzoek nodig is” heb ik vervolgens in deel III verkend hoe onderzoek aan de hand van de Tocqueville-interpretatie die ik formuleerde gestalte kan krijgen. Dat deed ik door de geschiedenis van de AWBZ te problematiseren aan de hand van de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkelde.

Ik veronderstelde dat verschillende interventies in het kader van het moderniseringsproces AWBZ onverwacht, ongepland en onvoorzien leidden tot meer bureaucratie en centralisering aan overheidszijde en meer individualisering aan de kant van de samenleving. Uiteindelijk formuleerde ik ook de veronderstelling dat in het aantasten van het democratisch vermogen van de democratische samenleving en het expliciet centraal stellen van de klant de voornaamste verklaring schuilt voor het feit dat de AWBZ ondanks verwoede pogingen van verschillende bewindslieden maar blijft uitdijen. Ook de bezuinigingsdoelstelling wordt keer op keer niet gehaald, wat weer leidt tot meer bureaucratie en centralisering en uiteindelijk meer individualisme. Wat in potentie weer schade voor de verhouding tussen de democratische overheid en de democratische samenleving met zich meebrengt.

Wel moet ik constateren dat het slechts om een verkenning gaat en dat het daadwerkelijke verwerpen, aanscherpen of bevestigen van Tocquevilles these van het milde despotisme meer en intensiever sociaal wetenschappelijk onderzoek vereist. Al meen ik wel de potentie van het gebruik van het gedachtegoed van Tocqueville aangetoond te hebben. Hoewel ik ook moest constateren dat juist in het bestuderen van actuele gebeurtenissen aan de hand van het gedachtegoed van Tocqueville veel van de briljantie en rijkheid verloren gaat. En dat de AWBZ maar een klein deel van de verzorgingsstaat behelst. Ook concludeerde ik dat we, als we aan de hand van Tocqueville naar actuele gebeurtenissen kijken, veel zaken niet zien. Aan de hand van Tocqueville kunnen we vooral de inverse relatie tussen individualisme, bureaucratie en centralisatie ontdekken en met name de manier waarop onverwachte politieke effecten van beleid de democratische overheid en de democratische samenleving verbinden. Sterke punten van de AWBZ vallen moeilijker waar te nemen. Aan de hand van het perspectief van Tocqueville kunnen we mild despotische elementen binnen democratieën opsporen. De interpretatie die ik formuleerde is minder geschikt om de kracht van democratie aan te tonen. Wel is het mogelijk om zwakke plekken van democratie aan te wijzen. Met name door de outcome kant van beleid te bestuderen, daar, waar andere wetenschappers

ontwerpen ontwikkelen voor de andere kant van het spectrum: de inputkant van beleid. Daar ligt de kracht en de toegevoegde van Tocqueville.

Het voornaamste wetenschappelijke resultaat van dit onderzoek betreft de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkelde. Zoals ik in de theoretische aanleiding van dit onderzoek schreef, stellen veel auteurs dat Tocqueville relevant is voor vandaag de dag. De manier waarop we aan de hand van Tocqueville actuele gebeurtenissen kunnen bestuderen, is echter nauwelijks onderzocht. Bovendien kenmerken andere Tocqueville-interpretaties zich door een aantal hiaten. Naast het feit dat ze nauwelijks expliciet ontwikkeld zijn om actuele gebeurtenissen te bestuderen, interpreteren veel auteurs zijn werk nogal eenzijdig. Ten eerste door van de ambiguïteit gebruik te maken om het deel uit te zoeken dat ze goed kunnen gebruiken, ten tweede doordat ze vaak gebruik maken van één van zijn werken en niet van zijn hele gedachtegoed. Tot slot maken bestuurskundigen, in relatie tot andere wetenschappers, weinig gebruik van zijn werk. Dat is merkwaardig omdat de potentiële praktische relevantie van Tocqueville mijns inziens met name bestuurskundige vraagstukken betreft. De interpretatie die ik ontwikkelde is een poging om deze hiaten te vullen. Ik heb gebruik gemaakt van belangrijke werken uit zijn hele leven, en ben vertrokken vanuit de ambiguïteit in zijn werk. Daarnaast is de hypothese die ik formuleerde in potentie van belang om de bestuurskundige praktijk in een democratische context te plaatsen.

Juist om die reden hoop ik dat de interpretatie in de toekomst aanleiding kan zijn om het werk van Tocqueville ook daadwerkelijk van toepassing te laten zijn in de praktijk. Tijdens het ontwikkelen van beleid bijvoorbeeld. Voornamelijk ook omdat het gedachtegoed van Tocqueville een bijdrage kan leveren aan de productie van bestuurskennis die nodig is om keuzes voor de bestendige toekomst van de verzorgingsstaat te maken. Met name als het gaat om het bieden van democratisch tegenwicht in een tijd dat efficiency en effectiviteit als gevolg van noodzakelijke bezuinigen dominante waarden zijn.

Daarmee zijn de voorbeelden waar ik dit schrijven mee begon, en waar het monster van Asscher en de verwende burger van Ter Horst voorbeelden zijn, belangrijke onderzoeksgebieden om op basis van het werk van Tocqueville te problematiseren. Tocqueville zag het monster van Asscher, de verwende burger van Ter Horst, de handhaving van Norder, de microsamenleving van senioren en de inwoners van De Kruiskamp, en de paternalistische overheid die fietsen uitdeelt en grootouders betaalt om op hun kleinkinderen te passen, al tijden geleden aankomen. Hij leefde in

een tijd waarin de democratische overheid en de democratische samenleving zich langzaam begonnen te manifesteren en waarin de eerste kiemen van de verzorgingsstaat als gevolg daarvan opkwamen. Hij zag toen wat nu nog steeds relevant is: bureaucratie, centralisering, gelijkheid en individualisme versterken elkaar. En voor wie centralisering en bureaucratie als kenmerken van de democratische overheid beschouwt, en individualisme en gelijkheid als kenmerken van de democratische samenleving, zal de huidige verzorgingsstaat de ultieme vervolmaking van de relatie tussen de democratische overheid en samenleving zijn. Centralisering, bureaucratie, gelijkheid en individualisme zijn mogelijk dusdanig met elkaar vervlochten dat we nu in praktische en financiële zin gedwongen worden ze te ontvlechten.

Dat is de uitdaging die verzorgingsstaat en democratie ons momenteel bieden. In andere woorden, we ontdekken nu langzaam de gevolgen, waar Tocqueville het begin van zag. Met Tocqueville kunnen we ontdekken hoe structureel en fundamenteel overheid en samenleving verweven zijn. “Decentralisering”, “Deregulering”, “Privatisering”, “Marktwerving”, “De klant centraal”, “Participatie” en “Burgerschap” als voornaamste ingrediënten van beleid zullen die ontvlechting niet op korte termijn mogelijk maken. In het besef dat we te maken hebben met een ontwikkeling die al vanaf het ontstaan van de moderne democratie gaande is, schuilt een eerste voorwaarde voor verantwoorde stappen. Een andere voorwaarde schuilt in het besef van de onverwachte politieke effecten waarin in beleid resulteert. Hoe meer beheersing, bezuiniging, effectiviteit en efficiency expliciete beleidsdoelen zijn, hoe onverwchter de politieke effecten van beleid kunnen zijn en hoe meer de democratische capaciteit van de samenleving zal worden aangetast. Die theoretisch geformuleerde veronderstelling is een zinvol startpunt van onderzoek naar actuele gebeurtenissen.

Daarmee ben ik terug bij het noodzakelijke zelfonderzoek dat het voortbestaan van democratie vereist. Het gedachtegoed van Tocqueville kan ons nog immer bij dat zelfonderzoek begeleiden. Met name omdat het structureel inzicht biedt in de destructieve mechanismen die werkzaam zijn binnen democratische systemen. Daarnaast laat Tocqueville zien dat de oorzaken voor die destructieve mechanismen niet eenzijdig bij politiek, bestuur, beleid, uitvoering, samenleving, individu, middenveld of wetenschap te vinden zijn. Maar in de complexe en dynamische manier waarin ze op elkaar inwerken. Als ik Tocqueville volg dan draagt ieder domein zijn deel bij aan de komst van het milde despotisme. In dat kader is de structurele aard van de mechanismen die Tocqueville ontwaart belangrijk omdat

kritiek op democratie ontstaat naar aanleiding van “incidenten.” De Schipholbrand, “Enschede”, “Volendam” en “Savannah” en haar lotgenoten, zijn daar pregnante voorbeelden van. Dat die incidenten een gevolg kunnen zijn van structurele eigenschappen van democratie is een belangrijke constatering die ik in theoretische zin met Tocqueville kan onderbouwen. Structurele eigenschappen waar geen enkel maatschappelijk domein zich van kan vrijwaren, de overheid niet en de samenleving ook niet. Dat is wellicht één van de belangrijkste lessen van Tocqueville. De milde despoot is geen persoon, maar een systeem. Geen bewust gevolg van een politieke despotische strategie maar het onbedoelde gevolg van het systeem dat is ontstaan vanuit goede bedoelingen. Dat betekent dat niemand persoonlijk “schuldig” is aan het milde despotisme. Wel dat iedereen verantwoordelijk is. Van kiezer tot burger, van politicus tot bestuurder, van ambtenaar tot uitvoerder. Overheid en samenleving hebben mild despotisme over zich afgeroepen. Zelfreflectie is een eerste vereiste om ons van het milde despotisme te ontdoen.

Met Tocquevilles perspectief kan die zelfreflectie vormgegeven worden en wellicht kan daar mild despotisme worden voorkomen. In die zin stemt Asschers houding hoopvol. Immers in tegenstelling tot Ter Horst zoekt hij een deel van de verantwoordelijkheid binnen zijn eigen organisatie. Zij het dat zijn kritiek voornamelijk het beleid van zijn voorgangers geldt. Wellicht kan hij zijn hoopgevende poging tot zelfreflectie herhalen aan het einde van zijn ambtsperiode. Heeft hij het monster helpen temmen? Of loopt het nog steeds los rond? Tocquevilles perspectief kan een leidraad zijn tijdens die zelfreflectie.

11.2 Tussen democratie en mild despotisme

Human institutions are by their nature so imperfect that, in order to destroy them, it is nearly always sufficient to draw all the inferences from their principles

Alexis de Tocqueville¹⁵⁵

Met de Tocqueville-interpretatie die ik ontwikkelde, presenteer ik geen wondermiddel of oplossing. Maar eerder een analyse-instrument. Zijn perspectief vormt eerder een vinger die ik op de zere plek kan leggen. Zout dat ik in de wonden kan strooien. Maar juist omdat we dat in het verleden te weinig gedaan hebben, heeft zich nimmer een genezingsproces ingezet. Met Tocqueville kunnen we analyseren, diagnosticeren en vooral vraagtekens zetten bij vanzelfsprekende begrippen die de praktijk van het openbaar bestuur vormen. Aan de hand van Tocquevilles mild despotisme kunnen we beleid deconstrueren en laten zien hoe politieke en bestuurlijke keuzes de democratie schade berokkenen. Ik gebruik met opzet de term *deconstrueren* omdat

Tocqueville een aantal ontwikkelingen schetst die eigen zijn aan het voortschrijdende democratiseringsproces, maar die we nauwelijks meer kunnen waarnemen.

Omdat hij aan het begin stond van dat proces, kon hij dat wel. Nu zijn die ontwikkelingen bedekt onder een laag van regels, beleid, abstracties en een fundamentele verwarring over wat de relatie tussen overheid en samenleving zou moeten zijn. De meest fundamentele democratische ontwikkeling schuilt in de noodlottige omhelzing tussen overheid (bureaucratie en centralisering) en samenleving (gelijkheid en individualisme). De teloorgang van de scheiding tussen publiek en privaat, de verschuiving van dienstverlening naar toezicht, handhaving en controle, de spanning tussen het dogma van de autonome onnipotente burger als bouwsteen van de soevereiniteit van het volk en de praktijk van het afhankelijke geïsoleerde individu, en de dominantie van de bureaucratische ervaring over de democratische ervaring zijn daar symptomen van. Ze kunnen aangrijppunt zijn voor onderzoek. Ze maken zichtbaar waar sprake kan zijn van mild despotisme.

Ontwikkelingen die bovendien allemaal relevant zijn voor de toekomst van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat die ik betitel als de institutionalisering van ons welbegrepen eigenbelang. Die institutionalisering is zo ver voortgeschreden dat we ons eigenbelang daar niet meer op een welbegrepen manier in kunnen herkennen. Ik concludeerde, in ieder geval in theoretische zin, met Tocqueville dat er een fundamentele tegenstrijdigheid schuilt in het gelijktijdig voortbestaan van de verzorgingsstaat en democratie. Democratie is gebaseerd op het ideaal van de autonome, onnipotente burger als fundament van de soevereiniteit van het volk. Een burger die zelfstandig en autonoom keuzes kan maken en daarbij het publieke belang minstens zo zwaar laat wegen als zijn eigenbelang. Het bestaan van de verzorgingsstaat toont ten eerste aan dat sommige mensen niet zo autonoom zijn als het ideaal van de democratie vereist. Daarnaast moet ik concluderen dat de interventies die het gevolg zijn van de verzorgingsstaat mogelijk onverwacht en onbedoeld in politieke effecten sorteren die welbegrepen eigenbelang en het ontstaan daarvan schade berokkenen. In andere woorden, de onbedoelde en politieke effecten van de verzorgingsstaat vernietigen juist in potentie die elementen binnen de samenleving waar democratie op gebaseerd is. Het scheiden van democratie en verzorgingsstaat zal een belangrijk thema moeten zijn in de herbezinning op de relatie tussen overheid en samenleving. Het perspectief van Tocqueville maakt het mogelijk om ze te scheiden. In ieder geval in analytische zin.

Met behulp van Tocqueville heb ik een manier gevonden om actuele gebeurtenissen en bovenstaande ontwikkelingen te problematiseren. Een dergelijke problematisering kan als vertrekpunt voor onderzoek en beleidsontwikkeling dienen. Daarin schuilt de theoretische en praktische relevantie van dit onderzoek. Met name aan de hand van sociaal wetenschappelijk en wellicht bestuurskundig onderzoek, kunnen we de hypothese van het milde despotisme verder ontwikkelen. Met name door te onderzoeken of we de hypothese moeten aanscherpen, verwerpen of bevestigen. Dat is de volgende stap die we moeten zetten om Tocquevilles gedachtegoed in onze tijd van waarde te laten zijn. Om de ontwikkeling van onze democratie te begrijpen en om verantwoord beleid te maken. Daartoe is dit onderzoek een eerste aanzet.

Wie positiever is ingesteld zal zelfs een kans zien. Namelijk de kans om bij het vernieuwen van de verzorgingsstaat democratische waarden een meer prominente rol te laten spelen. In beide gevallen kan Tocquevilles gedachtegoed als analyse-instrument een belangrijke rol spelen. In eerste instantie doordat we aan de hand daarvan het mild despotische en zelfdestructieve karakter van democratie kunnen aantonen. Want, zoals ik boven aan deze afsluitende paragraaf met Tocqueville stel, “Human institutions are by their nature so imperfect that, in order to destroy them, it is nearly always sufficient to draw all the inferences from their principles” (als in Boesche 2008: 79). Dat geldt voor democratie, maar ook voor mild despotisme. Het is dus vooral ook zaak om de gevolgen van die laatste menselijke institutie in kaart te brengen.

En dat is precies wat kan aan de hand van Tocqueville. Bovendien gebeurt dat op een expliciete manier. Tocquevilles *bias* is volstrekt duidelijk. We moeten koste wat het kost despotisme voorkomen. Ik roep het citaat van Robert Dahl in herinnering waarmee we dit boek beginnen. “What the critics often focus on are problems that advocates of democracy tend to neglect, or worse to conceal. What might be loosely called democratic theory (...) depends on assumptions and premises that uncritical advocates have shied away from exploring, or in some cases even openly acknowledging. These half hidden premises, unexplored assumptions, and unacknowledged antecedents form a vaguely perceived shadow theory that forever dogs the footsteps of explicit, public theories of democracy” (1989: 3). Tocquevilles theorie is expliciet. In het toepassen van zijn werk ontstaat geen “schaduwtheorie.” En dat is bij veel democratietheorie anders. Veel auteurs willen, zoals we zagen, aantonen dat democratie werkt en gaan daarbij impliciet voorbij aan de zwakke punten van democratie. Zo is bijvoorbeeld de waarde van “participatie van burgers”

bij Putnam zelf evident. Terwijl Tocqueville ieder begrip dat hij hanteert problematiseert.

In die zin kunnen we ook stellen dat door Tocqueville mogelijk wordt om veel “schaduwtheorie”, zoals Dahl het noemt, van andere theorieën te expliciteren. Of in Poppers termen, aan de hand van Tocqueville kunnen we theorieën, zoals NPM en NPS, of het werk van bijvoorbeeld Putnam, falsifiëren. Met Tocqueville wordt het eenvoudiger om de zwarte zwaan van de zwakke plekken van democratie en democratietheorie te vinden, waar andere auteurs op de witte zwanen van de noodzakelijkheid van democratie wijzen of beleidsmakers abstracte begrippen als “burgerschap” als logische input voor beleid zien, maar burgers feitelijk tot beleidsinstrument maken. We kunnen vooral vragen stellen aan de hand van het werk van Tocqueville. Immers, de mogelijkheid van mild despotisme houdt in dat het voortbestaan van democratie niet gegarandeerd is. Het perspectief dat ik onder de noemer mild despotisme ontwikkelde maakt het mogelijk de vanzelfsprekendheid van democratie te bevragen. Dat is nodig omdat de geschiedenis ons leert dat het voortbestaan van democratie geen zekerheid is. Fundamenteel inzicht in de zwakke plekken van democratie is een eerste vereiste om democratie te kunnen beschermen in een tijd dat we gedwongen zijn de verhouding tussen overheid en samenleving onder de loupe te nemen. Daarmee is Tocquevilles gedachtegoed vooral van onschatbare waarde in onze tijd. Met name om te voorkomen dat we het democratische kind met het badwater van de verzorgingsstaat weggooien.

Met Tocqueville wordt het kortom, in ieder geval in theorie, mogelijk om beleid en toekomstig beleid op democratische merites te beschouwen. En wel op een plek die tot nu toe niet de normale locus is voor onderzoek naar de kwaliteit van democratie: aan de outcomekant van beleid. Immers, veel democratieonderzoek gaat over de “input kant” van beleid. Zijn burgers goed betrokken? Aan de voorkant van het proces en tijdens de ontwikkeling van beleid? En op welke manier kunnen we de democratische input versterken? Tocqueville kiest een radicaal andere perspectief. Aan de hand van de interpretatie die ik ontwikkelde definiëren we democratie niet zo zeer aan de voorkant, en tijdens de beleidsontwikkeling, maar aan de achterkant van beleid. Niet door te bestuderen wat de overheid doet, wil en wenst aan de input en throughput kant van beleid, maar wat er feitelijk, onverwacht en ongewenst gebeurt tijdens de uitvoering van beleid en nadat beleid is gerealiseerd, de zogenaamde outcome van beleid. Niet door in theoretische zin de beste oplossingen

en verbeteringsvoorstellen te formuleren, maar door te kijken wat er in de praktijk gebeurt.

Bovendien is Tocqueville niet zozeer geïnteresseerd in het versterken van democratie, maar in het voorkomen van despotisme. Daarvoor is het eerst nodig dat we analyseren. Immers mild despotisme verschuilt zich achter een façade van abstracties, regels en uitvoeringsinstellingen van de democratische overheid en individualisme in de democratische samenleving. En met name in de inverse relatie daartussen. Met het perspectief van Tocqueville kunnen we dat zichtbaar maken. De façade doorbreken. Daarmee maakt hij in principe ook de bureaucratie en meer specifiek de uitvoeringsinstellingen tot plek voor democratisch onderzoek, daar waar dat vaak politici en hun doelstellingen betreft. Zowel qua locus van onderzoek (bureaucratie en uitvoering) als object van onderzoek (onverwachte politieke effecten) als doel van onderzoek (voorkomen van despotisme) kunnen we aan de hand van Tocqueville een nieuw terrein binnen democratietheorie en bestuurskunde ontginnen.

Dat is van belang in een tijd dat grote veranderingen in beleid vermoedelijk vooral gedreven zullen worden door bezuinigingen als doelstelling en de waarden efficiency en effectiviteit. Op zich is daar niets mis mee, immers de overheid kan in veel gevallen veel effectiever en veel efficiënter werken en bezuinigingen zijn wellicht noodzakelijk. Maar we mogen onze ogen niet sluiten voor de onverwachte effecten waarin effectiviteit en efficiency als goede bedoelingen onverwacht resulteren. Met name daar waar onverwachte *politieke* effecten het democratisch bindweefsel van de samenleving aantasten. Volgens Tocqueville is dat niet alleen goed mogelijk, het is de fundamentele ontwikkeling die moderne democratieën kenmerkt. Bureaucratie en centralisering als kenmerk van de democratische overheid en individualisme als kenmerk van democratische samenleving, zullen elkaar versterken. Dat is de kern van het milde despotisme. Het resultaat van dit onderzoek is een hypothese die het vertrekpunt kan zijn van onderzoek naar het ontstaan van mild despotisme in de praktijk. Daarmee heb ik ook gehoor gegeven aan mijn persoonlijke drive om te expliciteren op welke manier ik Tocqueville aanwendt om naar praktische gebeurtenissen te kijken.

Willen we de verzorgingsstaat verantwoord hervormen, dan kunnen we aan de hand van Tocqueville ons handelen bevragen en problematiseren vanuit het perspectief dat ik hierboven met Tocqueville ontwikkelde. Daarmee kunnen we enkele valkuilen in kaart brengen, die nu nog niet zichtbaar zijn. Met name door op een fundamentele

manier de relatie tussen overheid en samenleving te bevragen. Tocquevilles werk is daarmee voor onze tijd niet alleen theoretisch, maar ook in principe ook praktisch relevant. Waarmee ook ik, refererend aan de theoretische aanleiding van dit onderzoek, concludeer dat Tocqueville relevant is voor het bestuderen van actuele gebeurtenissen. Wel heb ik een Tocqueville-interpretatie ontwikkeld aan de hand waarvan die studie plaats kan vinden.

Met die conclusie komt dit onderzoek ten einde. Met Tocqueville sta ik boven op de berg en overzie de abstracte en ruige contouren van democratische polis. Tocqueville bevond zich tussen aristocratie en democratie. Of wij ons tussen democratie en mild despotisme bevinden zal moeten blijken. Daarom is het tijd om af te dalen naar de steegjes, straten, woonkamers, pleinen en markten van overheid en samenleving, van burgers, individuen, bestuurders, uitvoerders en volksvertegenwoordigers. Opdat ik concreet kan aangeven of er sprake is van mild despotisme, waar mild despotisme ontstaat, hoe het ontstaat, waarom het ontstaat en wanneer het ontstaat. In die opdracht schuilt de actualiteit en de waarde van het gedachtegoed van Tocqueville. Met die conclusie hoop ik recht gedaan te hebben aan het werk van Alexis de Tocqueville en daarmee aan zijn missie om despotisme in democratische samenlevingen te voorkomen.

Jaipur / Leiden februari 2010

PhD Summary

Mild Despotism in The Netherlands?; Democracy and Welfare State through Tocqueville's eyes.

The purpose of this thesis is to develop a conceptual framework based on the works of Alexis de Tocqueville (1805-1859) that can be applied to contemporary public policies. For the last two decades, scholars have pointed out that Tocqueville's theories are still relevant for understanding the strained relationship between democratic society and democratic government. Tocqueville's relevance however is hardly the starting point for empirical research; generally it is a researcher's pivotal conclusion. Tocqueville's theories, up till now, have never been applied in a way that do justice to the complexity, depth and ambivalence that the French academic and politician represents. Accordingly the main question that drives this thesis is: how can we interpret Tocqueville's thinking into an effective framework for the analysis of contemporary public policies?

As an academic autodidact, Tocqueville avoided the methodological discussions and discourses that slowed down the progress of his peers. To value the way he worked and thought, experts agree it is wise to start by studying his life. Therefore this thesis starts with a biography that examines the events that shaped his line of thought and made his specific and original observations possible. We start with the climax of the French revolution where Tocqueville's grandfather, Malherbes, key adviser to Louis XVIe and courageous defender of the King and his wife Marie Antoinette to the revolutionary court, along with his wife, and other family members are decapitated by the agents of terror. Tocqueville's parents, though in prison, luckily escape this fate: Robespierre is captured on the very day set for their execution. In 1805, their third son Alexis is born. He would write one of the most important works ever published on modern democracy and frame the way we study the French Revolution and its consequences.

We follow Tocqueville's transformation from child to adolescent through a turbulent period in French History. Napoleon rules France and stamps his footprint on the nation. In the 1820s de Tocqueville studies law and travels abroad for the first time, to Sicily. We observe him following Guizot's famous lectures and halt at the point where, as an assistant judge, he explicitly has to state his loyalty to the new King after the revolution of 1830. A difficult choice to make because Louis Philippe

opposes everything Tocqueville had been brought up to believe. Most of his families and friends consider Louis Philippe's accession to the throne illegal.

After hesitantly taking the oath to save his career, Tocqueville plans to travel to America to escape his difficult circumstances, ostensibly to "study the prison system". He embarks in Le Havre, bound for America. His friend and colleague at the Versailles court, Gustave de Beaumont, accompanies him. We describe his travels, the people he meets and the development of his intellectual capacities. When he returns to France, Tocqueville struggles to translate his observations of democracy in America into consistent and robust theories. In 1840, however, with the completion of the second volume of *Démocratie en Amérique*, his intellectual troubles are resolved and he becomes increasingly celebrated as a famous author and thinker.

Over the next decade, Tocqueville spends most of his time representing the people of Le Mans in the national parliament. He famously predicts France's next revolution ("Gentlemen, my profound conviction is that we are lulling ourselves to sleep over an active volcano!" (Recollections 1997: 14)) - which starts in February 1848. After serving as a member of the commission tasked to draft a new constitution, and after serving his country as the Minister for Foreign Affairs, Tocqueville suddenly withdraws from politics: Louis Napoleon's (Bonaparte's nephew) coup clashes with his fervent passion for liberty. He decides to end his political career and returns to his academic roots writing a history of the French Revolution, after finishing his memoirs on the events of 1848.

After a period of physical ups and downs, Tocqueville dies in Cannes in 1859. On his deathbed, he receives Mill's *Logic* and is still able to read it. His death triggers 150 years of diverse and contradictory interpretations of his work.

Ambiguity

At the core of conflicting Tocqueville interpretations is the question of whether to appreciate the ambiguity that frames his work, or to condemn it a lack of academic rigour. Tocqueville doesn't seem to be interested in creating consistent theories. He is an empiricist that wants to describe what "democracy" means in practice. Yet democracy's meaning and effects are not clear at all. Tocqueville typically describes key concepts as freedom, equality, individualism, citizenship, centralisation and bureaucracy from both sides. He includes the sum of democracy's positive and negative effects on society in his conceptual framework. Some authors conclude that

Tocqueville's work is barely applicable to practice owing to this lack of clarity. Others find that Tocqueville is not a malfunctioning academic, but that he exactly reflects the ambiguity of democracy. In theory we can create models of democracy that are stable and simple, clear and applicable. But democratic practice is complex, dynamic and leads to different outcomes, and more importantly, outcomes that we can interpret and judge differently. In this thesis we build on the premise that Tocqueville doesn't study democracy for democracy's sake: his goal is to prevent democratic societies transforming into despotic regimes. His quest is to define under which circumstances despotism will raise its ugly head in democratic societies.

Whatever our personal preferences, we must embrace ambiguity to understand Tocqueville. The chapters on Tocqueville's work are thus framed as contradictions: freedom vs equality; public vs private; central vs decentralised government; and democratic government vs democratic society as the meta dimension.

Democratic society

According to Tocqueville, equality is fundamental to democratic societies. Historically, social conditions in democratic societies tend to become more equal. And culturally people increasingly resemble each other. On the one hand that is a good thing: compared to aristocratic societies, where some are extremely rich and others poor, democratic societies deliver greater social justice. On the other hand however, equality also increases the social and political power of the majority leading to, as Tocqueville famously critiqued, a "tyranny of the majority". He identifies the problem that democracies hold no social, cultural, nor institutional mechanisms, not even the famous checks and balances in the American constitution, to protect minorities from the majority's will and wishes. Then again equality is the sine qua non for solidarity. It is only when people resemble each other, that they recognise that they are vulnerable to the same problems their fellow men face. To be more specific, they see that problems like medical conditions, but also lack of education or safety, could easily affect them too. This makes them act collectively. Equality at the same time increases the power of the people to questionable proportions and makes collective and beneficial action - as well as tyranny - possible. This dilemma is at the heart of democratic society.

The effect of freedom on democratic societies is not clear either. Berlin summarises Tocqueville's concept of liberty as "Freedom to the wolves has often meant death to the sheep" (2007: 38). Freedom is a necessary ingredient for societies that want to govern themselves. But, especially during the revolutions in France, freedom also led

to the spilling of blood and unchecked aggression. Though Tocqueville is often seen as a liberal and a defender of liberties, at the end of his life he concluded that freedom as a theoretical concept, “defies analysis”. That is to say, it is a matter of the heart and rather unproductive as a concept for analysis or as a policy goal.

Tocqueville’s reflections on freedom and equality lead us to conclude that democratic society benefits from a conceptual understanding that is based on the public – private dichotomy. This is especially true if we wish to construct a applicable conceptual framework. That means my goal is to create practical relevance, added to theoretical relevance.

The quality of democracies, in terms of preventing despotism, depends on the way in which individuals have a guaranteed private space where they are protected from government interventions and the tyranny of the majority. At the same time democratic citizens must understand that by participating in solving public problems, they can protect their private space too. This is exactly what happens in America: people feel ownership for public problems and collectively build schools, churches, police and fire fighting services. Tocqueville terms this element of the American democratic culture “self interest well understood”; people understand that in order to improve democratic society they have to sacrifice personal time and resources, to no direct profit. Americans know how to sacrifice individually to improve as a collective. This “democratic experience” is possible because central government leaves local problems to the people. In addition: the first Western Europeans that arrived in New England were forced to solve “common things in common”, as Tocqueville defines the *res publica*, because democratic institutions, democratic government, simply didn’t exist. In other words, America was a democratic society before it became a democratic state.

France’s history represents the opposite. A democratic government tries to enforce a democratic culture. But it is not exactly successful at that. In Tocqueville’s words, “Each American knows how to sacrifice a part of his particular interests to save the rest. We want to keep everything, and often everything eludes us” (*Democracy in America*, 2000, pp. 501). American democratic society is driven by enlightened self interest. Democratic society in France is characterised by individualism and self interest. Self-interest well understood is a cultural barrier to individualism in America. Following Tocqueville, we suggest that democratic culture is the key variable in examining the quality of democracy. If people like Tocqueville’s countrymen only appreciate democracy as long as it caters to their individual

interests, democratic society will never be stable and robust. If, like Americans, people feel they are responsible for their personal troubles, but society is responsible for public problems, democracy has a better chance of succeeding in avoiding despotism. People's different appreciations of democracy can be explained by their democratic experience. Americans experience the value of democracy. They learn to manage democracy by doing. The French have never really experienced democracy; instead, the value of democracy is taught in a cognitive way. People are told democracy is valuable, but they never learn in real life how to apply democratic principles as freedom and equality.

To summarize, Tocqueville stated that human beings are driven by self interest that leads to individualism. "Self interest understood" can slow down the dissolution of society. Whether or not and in what way people experience democracy, and whether a true democratic experience is possible, is highly dependent on (democratic) government.

Democratic government

Whereas individualism and equality define democratic societies, centralisation and bureaucracy characterise democratic governments. Though less popular in secondary literature, Tocqueville's reflections on democratic government, especially as they materialise at the end of his life in *The Old Regime and the Revolution* (1856), are key to understanding his line of thought. Based on historical analysis, Tocqueville concludes that despite their rhetoric of decentralising decision making and implementation, French government creates a central bureaucracy in order to financially control the country and levy taxes.

Though communities and local parliaments are allowed to discuss petty and rather irrelevant local issues, when it comes to defining and implementing policies, French government leaves no room for local differences. Tocqueville coins the phrase "administrative centralisation" (as opposed to political centralisation). In the shadow of formal checks and balances, that are aimed at the political spectrum, real power flows within bureaucracies. While parliaments discuss abstract and theoretical issues, unchecked bureaucracies transform and arbitrarily influence the daily lives of people. These bureaucracies are characterised by centralisation, a quest for (financial) control, focus on details, an urge to invade the private domain and standardisation. The effects are viscosity, a web of painstaking rules, lack of real solutions to public problems, and at the end mismanagement and arbitrary decisions. Arbitrary

decisions that resemble decisions made by the despots of France's past. As a result, bureaucracies are fertile ground for the germ of despotism to develop.

Tocqueville understands the rise of bureaucracies as inherently democratic, since bureaucracies thrive on the equality of conditions which are elementary to democratic societies. Bureaucratic development can also be seen as a victory of efficiency and effectiveness over legitimacy. Legitimacy not as the formal structure of rules and institutions, but as democratic culture of self interest well understood, as Tocqueville observed in America. Emerging bureaucracies represent a shift from the primacy of politics to the primacy of administration. And the primacy of administration effectively destroys the possibility of democratic experience. Bureaucracy isolates people, ignores differences, and is primarily driven by financial control and not by empowering people to take responsibility to solve their common problems. In other words, the bureaucratic experience prevents the democratic experience and enhances individualism, since individualism causes people to make personal cost benefit calculations. Individualist calculations can be best influenced and controlled by bureaucracies. In the process though, democratic culture, as the sum of self interest well understood, is destroyed, Tocqueville concludes.

Mild despotism

It is exactly this process that Tocqueville defines "mild despotism". Individualism as the pivotal characteristic of democratic society and bureaucracy and centralization as the features of democratic government are deeply intertwined. They thrive on each other and enhance each other. Individualism causes bureaucracy and bureaucracy causes individualism. The *res publica* is the essential victim. The only difference with classic despots is that people like this all powerful government to serve their personal interests. Tocqueville though, fears, that the *res publica* in general and public problems in particular will become orphans. People are only interested in serving and representing their own interests, and governments are happy to facilitate that process, as long as people orderly keep paying taxes and don't challenge the government as the sole protector of the public good. Tocqueville fears that if the people in general don't feel genuine ownership for the *res publica*, democracy will lose its spirit and despotism will grow. This time around though, the despot will not be an arbitrary ruler, but a faceless bureaucratic system that hides behind a web of detailed rules and "democratic" rhetoric of "social responsibility", "citizenship". "transparency" and "efficiency". The classic despot could be decapitated as France dramatically experienced, a faceless and hidden system is harder to fight, so Tocqueville warns us.

Hypothesis

Tocqueville's observations and reflections on Mild Despotism are key to his thinking. The purpose of my thesis is to translate de Tocqueville into a framework that can be used to examine current events 'through his eyes'. I therefore study the nature of de Tocqueville's concept of Mild Despotism. Is it a prediction? Or a conclusion? Only a warning? Or perhaps a suggestion? Or a possibility? Experts agree that "Mild Despotism" essentially is a hypothesis. Tocqueville uses the ideal types of democratic society and democratic government as, "a hypothetico-deductive model" (Lamberti 1989: xii) to construct the hypothesis of mild despotism. This hypothesis though still is provisional. Moreover, Tocqueville died before he could test his hypothesis. This provisional hypothesis forms an excellent point of departure for me to develop a Tocqueville-interpretation for studying contemporary events. The main challenge will be to transform the provisional hypothesis into a robust and clear hypothesis, which can be the starting point for empirical research.

I originally thought that by studying how other scholars apply Tocqueville's mild despotism in empirical research, I would be able to transform a provisional hypothesis from the past into a suitable one for analysing the democratic processes of today (on its potential to develop mild despotism). However, after discussing the works of the so called "Neo-Tocquevillians" and Robert Putnam as their most prominent scholar, I have concluded that Tocqueville's thinking on mild despotism is neglected, if not to say ignored, in empirical research. Moreover many scholars who apply Tocqueville don't do justice to the depth and ambiguity of his work. That is why I set out to find out how Tocqueville himself studies reality.

Tocqueville's empirical research

The way Tocqueville conducts empirical research is driven by some principles. To begin with, he is convinced that both public professionals and social scientist are limited by and united in their love for abstractions. Scientist need abstractions to generalise their particular findings, and public professionals need abstractions to lead bureaucracies that can't handle exceptions. A bureaucracy's quest for control is compromised by allowing diversity and exceptions to exist. The same mechanism that leads scientist to ignore differences, leads bureaucrats to ignore diversity. Tocqueville though, is interested in particularities of social reality and defines bureaucracy as a destructive force. That's why he aims at deconstructing abstract policies by showing how they negatively influence democratic society. Instead of

creating abstract models and “feeding” bureaucracies with new ideas, social scientists should aim at showing the despotic effects of policies.

Secondly, Tocqueville is a critical friend of democracy. He’s not interested in showing where it could work, but in finding out where it doesn’t. He’s not the type of supporter that gives compliments and is willing to see mistakes as accidents. He’s the pragmatist that points at the weak spots, in order to protect democracy against despotic elements that are always waiting to emerge. In his own words, “I have sought, it is true, to uncover the natural tendencies a democratic social state gives to human thought and institutions. I have highlighted the dangers awaiting humanity on the way to democracy. But I have not suggested that one cannot fight against these dangers and combat them if diagnosed in time. One can avert them if they are properly anticipated (...) I would like to see society aware of the dangers of democracy like a strong man who knows that perils exist and that he has to confront them to reach his goal. Such a man exposes himself to dangers without regret and without misgivings, as the necessary requirement of his undertaking. He is fearful only when he cannot see them fully” (Paris April 12th, 1835, Zunz & Kahan 2002: 136-137). Accordingly, Tocqueville as an analyst is not driven by a desire to realise improvements and construct designs. Most scholars are driven by the goal of improving democracy. Tocqueville however observes that their research is framed by the solutions they construct: their arguments are design driven. Tocqueville believes research is more objective and better for democracy in the end, if researchers can scrutinise democratic processes without a design waiting in the back of their minds to pop up as a solution.

Thirdly, Tocqueville doesn’t study democratic quality at the input (elections, polls) or throughput (citizen involvement, interactive policy making) of policy processes, as most scholars do. He seems mainly interested in the outcome of policies. He doesn’t examine the construction of “good intentions” but studies the “unintended consequences” of policies. After studying Tocqueville’s *Memoir in Pauperism* (1836) which basically is an evaluation of Brittan’s poor laws, my conclusion is that Tocqueville differentiates between administrative unintended consequences (related to policy goals) and political unintended consequences (related to democratic capacity of society). In a nutshell he concludes that though poor people, and in fact all people, are financially better off, citizenship deteriorates. The individual flowers while the citizen disappears. By becoming all-powerful and relieving citizens of all their problems, British government caters to the interest of their people, but destroys the “esprit publique” in the process. For Tocqueville, it is possible to evaluate all

policies on their democratic merits, by examining the way they negatively influence democratic experience and self interest well understood.

In other words, Tocqueville's lesson for studying contemporary events is to look for unintended consequences for democracy of well intended policies. On this basis, I can reformulate Tocqueville's provisional hypothesis on mild despotism as follows:

Centralisation and bureaucratisation as key features of democratic government, and individualism as a crucial characteristic of democratic society, cause good intentions and policy goals to result in unintended political consequences that negatively influence the democratic fiber of society defined as self interest well understood.

This hypothesis can be the starting point for examining contemporary policies and is the answer to my question of how to study contemporary events through Tocqueville's eyes. Naturally more research is needed to validate this hypothesis. Not to leave it at that, I explore the way in which we can frame the development of Dutch healthcare policies as a relevant point of departure for empirical research.

I conclude that it might be possible that the unintended consequences of health care policies provoke individualistic behaviour and centralisation where decentralised community care and social responsibility were intended. This also makes clear what we don't see through Tocqueville's eyes. For instance, the positive effects that were intended and the beneficial unintended consequences of policies. That is a result of Tocqueville's perspective. He is not interested in proving the strength of democracy: he wants to avoid despotism.

We can evaluate policies on their potential for enhancing mild despotism. Tocqueville's thought can be the black swan, to use Popper's term, to hold despotism at bay in an environment where scholars generally look for the white swans of good intentions. Tocqueville points at the weak spots in democracy and shows the rather invisible spots where despotism can emerge. Defining conditions for despotism to develop, is a necessary condition to safeguard democracy. Especially in an environment where emerging democracies are developing faster than ever before and traditional democracies are forced to transform their welfare states at high speed. To avoid despotism as the combination of arbitrary outcomes and the decay of public spirit is as relevant as ever, now that the face of democracy changes all over the world. Tocqueville can assist us to face that challenge.

Literatuur

- Akkerman, T., M. Hajer en J. Grin, *The Interactive State: Democratisation from Above?* Political Studies, vol. 52, pp. 82–95, 2004
- Ankersmit, F.R., *Aesthetic Politics, Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford University Press, Stanford, 1996.
- Aron, R., *Main Currents in Sociological Thought; Montesquieu, Comte, Marx deTocqueville. Sociologists & the Revolution of 1848, Volume One*, Transaction Publishers, Brunswick en Londen, 1998 (1965)
- Aron, R., *Main Currents in Sociological Thought II: Durkheim, Pareto, Weber*, Anchor Books, New York, 1970 (1967).
- Baron, S., J. Field en T. Schuller, *Social Capital, Critical Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- Beck, U., *Democracy without Enemies*, Polity Press, Cambridge (UK), 1998
- Benhabib, S. (ed.), *Democracy and Difference; Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996
- Berlin, I., *Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 2007
- Berman, S., *Civil Society and Political Institutionalization (32-42)* (zie Edwards 2001)
- Bloemraad, I., *The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005
- Boer, J. de, W. Heesen en R. Ros., *De Bijstand in Praktijk*, Kluwer, Deventer, 2008
- Boesche, R., *Hedonism and Nihilism: The Predictions of Tocqueville and Nietzsche*, in: *The Tocqueville Review, La Revue Tocqueville*, nr. 8, 1986 / 1987, pp: 165-184
- Boesche, R., *The Prison, Tocquevilles Model for Despotism*, in: *Western Political Quarterly* 33, nr. 4, December 1980, pp. 550-563
- Boesche, R., *Tocqueville and Arendt in the Novelty of Modern Tyranny*, In: P.A. Lawler, en J. Alulis, *Tocqueville's Defense of Human Liberty: Current Essays*, Garland Publishing, New York, 1993, pp: 157-175
- Boesche, R., *Tocqueville and Le Commerce: A Newspaper Expressing His Unusual Liberalism*, In: *Journal of the History of Ideas* 44, nr. 2 april / juni 1983: 277-292
- Boesche, R. *Tocquevilles Road Map; Methodology, Liberalism, Revolution, and Despotism*, Lexington Books, Plymouth, UK.
- Bourricaud, F., *Foreword to Tocqueville between Two Worlds* (zie Lamberti 1989)
- Burchell, G. e.a. (ed.), *The Foucault Effect; Studies in Gouvernmentality*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991
- Braam, A. van., *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, De Tijdstroom, Utrecht, 1992
- Braudel, F. *Introduction to the Transaction Edition*, 1978 (zie: Tocqueville 1997)

- Brink, van de G., *Mondiger of moeilijker?*; Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers, WRR, SDU uitgevers, Den Haag, 2002
- Broghan, H., *Alexis de Tocqueville, A Life*, Yale University press, New haven, 2006
- Ceaser, J., *Alexis de Tocqueville on Political Science, Political Culture, and the Role of the Intellectual*, in: *The American Political Science Review*, vol: 79, nr: 3, September 1985, pp.656-672
- CIZ, *PGB in ontwikkeling*, 2008
- Coffé, H., *De Invloed van Levensbeschouwelijke en Maatschappelijke Betrokkenheid op een positieve beoordeling van het Vlaams Blok*, *Tijdschrift voor sociologie*, Volume 23 Nr. 2, pp 161-192, 2002
- Cooper, T.L., Bryer, T.A. en J.W. Meek, *Citizen-Centered Collaborative Public Management*, *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 76 – 88, December 2006
- Courpasson, D., en S. Clegg., *Dissolving the Iron Cages? Tocqueville, Michels, Bureaucracy and the Perpetuation of the Elite Power*, in: *Organization*, vol: 13, nr: 3, 2006, pp: 319-343
- Craiutu, A. en J. Jennings, *Tocqueville on America after 1840; Lettters and other Writings*, Cambridge University Press, New York, 2009
- Crozier, M., *The Stalled Society*, The Viking Press, New York, 1973
- Dahl, R.A., *Democracy and its Critics*, Yale University press, New haven, London, 1989
- Denhardt, R.B., *Theories of Public Organization*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1993
- Denhardt, R.B, en L. deLeon, *The Political Theory of Reinvention*, in: *Public Administration Review*, March/April 2000, Vol. 60, No. 2
- Denhardt, R.B. en J.V. Denhardt, *The New Public Service; Serving Rather than Steering*, in: *Public Administration Review*, November/December 2000b, Vol. 60, No. 6
- Edwards, B., M.W. Foley en M. Diani, *Beyond Tocqueville; Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, University Press of New England, Hanover, London, 2001
- Elster, J., *Alexis de Tocqueville; The First Social Scientist*, Cambridge University Press, New York. 2009
- Eerste Kamer der Staten Generaal, *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*; Gewijzigd v vergaderjaar 2005–2006, 30 131, 14 februari 2006
- Estlund, D. (ed.), *Democracy*, Blackwell Publishers, Oxford, 2002
- Fennema, M., e.a., *Sociaal Kapitaal en politieke participatie van Etnische Minderheden*, IMES Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, 2000
- Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil; Een kritiek van de gelijkheid*, Van Gennep, Amsterdam, 2007

- Foucault, M., *Discipline & Punish; The Birth of the Prison*, Vintage Books / Random House, New York, 1995
- Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, Perennial, New York, 2002
- Fukuyama, F., *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York, 1995.
- Fukuyama, F., *The Great Disruption; Human Nature and the reconstitution of social order*. The Free Press, New York, 2002.
- Furet, F., *Interpreting the French Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988
- Furet, F., *The Passions of Tocqueville*, in: *The New York Review of Books*, 27 juni 1985
- Gambetta, D., *The Sicilian Mafia; The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge, 1996
- George, W.H., *Montesquieu and De Tocqueville and Corporative Individualism*, in: *The American Political Science Review*, vol: 16, nr: 1, februari 1922, pp 10-21
- Gemeente Enschede, *Brief College van B&W aan de Gemeenteraad over vestigers en intromers*, 6 november 2007
- Gemeente Nijmegen, *Stedelijk Kompas Regio Nijmegen, Plan van aanpak maatschappelijke opvang*, mei 2008
- Gemeente Rotterdam, *Wanneer heeft u een huisvestingsvergunning nodig?* Rotterdam 2008
- Gemeente Utrecht, *schriftelijke vragen, Vragen van de heer A. Essousi. ingekomen 26 september 2008 en verzonden door het college op 4 november 2008*
- Gemeente Zwolle, *Stedelijk Kompas Zwolle; Richting bepalen: Zorg vóór Overlast; Vertaling plan van aanpak maatschappelijke opvang Rijk en G4 naar centrumgemeente Zwolle*, februari 2007
- Guéhenno, J.M, *Het Einde van de Democratie*, Lannoo, Tielt, 1994
- Guéhenno, J.M., *De Toekomst van de Vrijheid; Democratie in een Gemonialiseerde Wereld*, Lannoo, Tielt, 2000
- Grofman, B. en S. Feld, *Rousseau's General Will; a Condorcetian Perspective*, als in *Estlund* 2002, pp 309-319
- Gunsteren, H.R. van., *Eigentijds Burgerschap*, WRR, Sdu, 's-Gravenhage, 1992
- Hartman, C. en P. Tops, *Frontlijnsturing; Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden, februari 2005
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994 (1944).
- Heumakers, A., en Th.C.W. Oudemans, *De horizon van Buitenveldert; Gesprekken over cultuur en techniek*, Boom, Amsterdam, 1997.
- Hood, C., *A Public Management for All Seasons?*, in: *Public Administration*, lente, 1991, Vol. 69
- Hood, C en G. Peters, *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, Vol. 14, no. 3

- Inspectie Jeugdzorg, Onderzoek Maasmeisje; Rapport Lindenhof, Utrecht, april 2007
- Inspectie Jeugdzorg, Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S. Utrecht, maart 2005a
- Inspectie Jeugdzorg, Rapport Baby T. Utrecht, december 2008
- Inspectie Jeugdzorg, Crisis, wat nu?; Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van het handelen van de Bureaus Jeugdzorg in Nederland bij cliënten in acute crisis, Utrecht december 2005
- Jardin, A., Tocqueville A Biography, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1988
- Kalberg, S., Tocqueville and Weber on the Sociological Origins of Citizenship: The Political Culture of American Democracy, in: *Citizenship Studies*, vol. 1, nr: 2, 1997, pp: 199-222
- Kamarck, E.C., The of Government ...As we know it; Making Public Policy Work, Lynne Rienner Publishers, Boulder / London, 2007
- Kinneking, A., Geografie van goed en kwaad: filosofische essays, Spectrum, Utrecht 2005
- Kraynak, R.P., Tocqueville's Constitutionalism, in: *the American Political Science Review*, nr: 4, December 1987, pp: 1175-1195
- Kruiter, A.J., J. de Jong, J. van Niel en C. Hijzen, De Rotonde van Hamed; Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, Nicis Institute, Den Haag. 2008
- Kruiter, A.J., De Schaduw van Vertrouwen, Een Verkenning aan de hand van Tocqueville, in: Arno Korsten en Peter de Goede (red.), *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur, Diagnoses en Remedies*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2006
- Kweit, M.G. en R.M. Kweit, Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster Recovery, *American Review of Public Administration*, Vol. 34 No. 4, pp 354-373, December 2004
- Laeyendecker, L., Orde, Verandering, Ongelijkheid; Een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie, Boom, Amsterdam, 1981
- Lamberti, J.C., Tocqueville and the Two Democracies, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, London, 1989.
- Lefort, C., Het democratisch tekort; Over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie, Boom, Meppel/Amsterdam, 1992.
- Lindblom, C. E., The Science of Muddling Through, in: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 1959, pp. 79-88
- Lindblom, C. E., Still Muddling, Not yet through, in: *Public Administration Review*, Vol. 39, 1979. pp. 517-526
- Lippmann, W., The Phantom Public, Transaction Publishers, New Brunswick (USA), 2005 (1927)
- Manent, P., Tocqueville and the Nature of Democracy, Rowman and Littlefield Publishers inc., London, 1996.

- Mansfield H.C. en D. Winthrob, Editors' Introduction to Democracy in America (zie: Tocqueville 2000)
- Mayer, J.P, Introduction, 1969 (zie: Tocqueville 1997)
- McClelland, J.S., A History of Western Political Thought, Routledge, London & New York, 1996.
- Mill, J.S., Autobiography, Penguin Books, London, 1989 (1873).
- Mill, J.S., Art. IV./ De Tocqueville on Democracy in America [I], London Review I (Westminster Review XXX), oktober 1835, 85-129
- Mill, J.S., De Tocqueville on Democracy In America [II], in: Edinburgh Review, nr. LXXII, oktober 1840, pp: 1-47
- Ministerie van VWS, brief aan Tweede Kamer, Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, 23 april 2004
- Ministerie van VWS, brief aan Tweede Kamer, Visie en doelstellingen AWBZ, 5 december 2005
- Ministerie van VWS, brief aan Tweede Kamer, pgb in perspectief, 9 november 2007
- Ministerie van VWS, brief aan Tweede Kamer, Voortgang "Zuiver" persoonsgebonden budget, 7 januari 2009
- Mitchell, J., The Fragility of Freedom; Tocqueville on Religion, Democracy and the American Future, The University of Chicago Press, Chicago, 1999
- Ombudsman Rotterdam, Baas in eigen huis; *Tsja wij komen eigenlijk voor alles...*, Rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken, Rotterdam 2007
- Osborne, D. en T. Gaebler, T. Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Addison-Wesley, Reading, 1992
- Ostrom, E., Governing the Commons; The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1990.
- Parsons, W., Public Policy; An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgar Publishing, Aldershot UK, Brookfield US, 1995
- Pascal, B., Gedachten, Boom, Amsterdam, 2004
- Pappé, H.O., Mill and Tocqueville, Journal of the History of Ideas, Vol. 25, No. 2, pp. 217-234 (Apr. - Jun., 1964)
- Peters, G.B en J. Pierre (ed.), The Handbook of Public Administration, Sage, London, 2007
- Putnam, R.D., Making Democracy Work; Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, Princeton, 1993
- Putnam, R.D., Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Society, Simon & Shuster, New York, 2000.
- Putnam, R.D, Democracies in flux; The Evolution of Social Capital in Contemporary Society, Oxford University Press, 2002

- Putnam, R. en L. Feldstein, *Better Together; Restoring the American Community*, Simon and Shuster Paperbacks, New York, 2003
- Pierson, G.W., *Tocqueville in America*, The John Hopkins University press, Baltimore 1996 (1938)
- Pressman, J.L. en A. Wildavsky, *Implementation; How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkely, 1984 (1973).
- Raadschelders, J.C.N., *Rediscovering Citizenship; Historical and Contemporary Reflections*, *Public Administration* Vol. 73 , pp. 611-625, Winter 1995
- Raad voor de financiële verhoudingen, brief aan Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 24 juni 2004
- Rechtbank Utrecht, 272993 / FA RK 09-5005; 272995 / JE RK 09-2115, 28-08-2009
- Reinhardt, M., *The Art of Being Free; Taking Liberties with Tocqueville, Marx, and Arendt*, Cornell University Press, Ithaca / London, 1997
- Revel, J.F., *Waarom Democratieën Sterven*, Manteau, Antwerpen, 1984
- Richter, M., *Tocqueville and Guizot on Democracy: from a type of society to a political regime*, in: *History of European Ideas*, nr: 30, 2004, pp: 61-82
- Richter, M., *Comparative Political Analysis in Montesquieu and Tocqueville*, in: *Comparative Politics*, vol: 1, nr: 2, januari 1969, pp: 129-160
- Rijk en G4, *Plan van aanpak maatschappelijke opvang*, februari 2006
- RMO, *De Ontkokering voorbij; Slim organiseren voor meer regelruimte*, Uitgeverij SWP Amsterdam, 2008
- Rosanvallon, P., *The Demands of Liberty; Civil Society in France since The Revolution*, Harvard University Press, Cambridge 2007
- Salomon, A., *Tocqueville: Sociologist and Moralist*, in: *Social Research* 2, nr. 4, November 1935
- Schama, S., *Kroniek van de Franse Revolutie*, Olympus, 2000 (1989).
- Scharpf, F.W., *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- Schleifer, J.T., *The Making of Tocquevilles Democracy in America*, Liberty Fund, Indianapolis, 2000
- Sennett, R., *The Fall of Public Man*, W.W. Norton & Company, New York, London, 1992 (1975)
- Sennett, R., *Flesh and Stone; The Body and the City in Western Civilization*, W.W. Norton & Company, New York, London, 1996

- Sennett, R., *The Conscience of the Eye; The Design and Social Life of Cities*, W.W. Norton & Company, New York, London, 1992
- SER, Langdurige zorg verzekerd; Over de toekomst van de AWBZ, publicatienummer 3, 18 april 2008
- Shapiro, I., *The State of Democratic Theory*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2003
- Shapiro, I., *Democracy's Place*, Cornell University Press, Ithaca London, 1996
- Shapiro, J.S., Alexis de Tocqueville, Pioneer of Democratic Liberalism in France, in: *Political Science Quarterly*, vol: 57, nr: 4, December 1942, pp. 545-563
- Siongers, J., Vakoverschrijdende thema's in het secundair onderwijs; Op zoek naar een maatschappelijke consensus. Samenvatting van de onderzoeksresultaten, TOR-Rapport 2001/7, Vakgroep Sociologie Onderzoeksgroep TOR Vrije Universiteit Brussel
- Snellen, I. Th. M. Snellen, *Grondslagen van de bestuurskunde; Een essay over haar paradigma's*, Lemma, Den Haag, 2007
- Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland*, Den Haag, 2007
- Swaan, de A., *Zorg en de Staat; Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 1993
- Tillie, J., *Meedoen is Bepalen, naar diversiteit in de WMO*, Verslag van de bijeenkomst, Forum, Den Haag, 24 september 2008.
- Tocqueville, de A., *Democracy in America*, University of Chicago Press, Chicago, 2000
- Tocqueville, de A., *Democratie: wezen en oorsprong*, Agora, Kampen, 2004
- Tocqueville, de A., *The Old Regime and the French Revolution*, Anchor Books, Doubleday, New York, 1983
- Tocqueville, de A, *Memoir on Pauperism, Civitas, Rediscovered Riches*, No.2, London, 1997
- Tocqueville, de, A, *Recollections; The French Revolution of 1848*, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A), 1997
- Tocqueville, de, A., *Democratie en Revolutie*, J.H. de Bussy n.v., Amsterdam, 1971
- Touraine, A., *What is Democracy?*, Westview, Boulder, Colorado, 1997
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Persoonsgebonden budgetten, 25657, nr. 1 1997-1998, 30 september 1997
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Aanhangsel van de handelingen, Vragen van het lid Tonkens (GroenLinks) aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de mogelijke problemen rond het persoonsgebonden budget. (Ingezonden 11 februari 2004), 1026,2003-2004
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Aanhangsel der Handelingen, 3311, 2008-2009, pp: 6987-6988

- Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Modernisering AWBZ, 26631, nr. 323, 2007-2008, 9 november 2007
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Toekomst AWBZ, 30597, nr. 37, 2008-2009, 10 november 2008b
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Toekomst AWBZ, 30579, nr. 15, 2007-2008, 13 juni 2008
- Unger, R.M., *Democracy Realized; the progressive alternative*, Verso, London, New York, 2001
- Valk, De J.M.M., Alexis de Tocqueville, als in Tocqueville 1971, pp 9-25
- Veld, in 't, R.J., *De Vloek van het Succes; Over de Ontwikkeling van democratie*, InHolland, 2007
- Veld, in't R.J. en P. van der Knaap, *Dynamische Bestuurskunde; Informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*. Uitgeverij Phaedrus, den Haag, 1994
- Vervisch, T., *De Civiele Maatschappij; een Nieuwe Partner in een Oud systeem?*, Afrika Focus, Vol. 19, Nr. 1-2, 2006, pp. 5-42
- VNG, Brief aan de leden, t.a.v het college en de raad; stand van zaken WMO, 24 april 2009
- Waldo, D. Development of Theory of Democratic Administration, *The American Political Science Review*, vol. 46, no 1, pp 81-103, Mar-1952
- Welch C., *De Tocqueville*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- Wijngaart, M. van den, en C. Ramakers, *Monitor budgethouders pgb nieuwe stijl; Eindrapport*, ITS, Nijmegen, 24 september 2004
- Wilson, W., *The Study of Administration*, in: *Political Science Quarterly*, 2, pp: 197-222, June 1887
- Wittington, K., *Revisiting Tocqueville's America: Society, Politics, and Association in the Nineteenth Century* (pp 21-31) (als in zie Edwards 2001)
- Wolin, S.S., *Tocqueville Between Two Worlds, The making of a theoretical an political life*, Princeton University Press, Princeton, Oxford, 2001.
- Zetterbaum, M., *Neutrality and the Use of History*, in: *The American Political Science Review*, vol: 58, nr: 3, September 1964, pp: 611-621
- Zunz, O. en A.S. Kahan, *The Tocqueville Reader*, Blackwell, Oxford, 2002.
- Zuurmond, A., *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Webers ideaaltype in het informatietijdperk*, Phaedrus, Den Haag, 1994.

Over de auteur

De afgelopen tien jaar werkte Albert Jan Kruiter als onderzoeker, adviseur en docent voor verschillende ministeries, gemeenten en provincies. Dat hij hij bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Centre for Government Studies van de Universiteit Leiden / Campus Den Haag. Daarnaast is hij lid van de Kafka Brigade. De afgelopen twee jaar woonde hij in Jaipur India, waar hij Mild Despotisme in Nederland? Schreef. Albert Jan publiceert met enige regelmaat in landelijke dagbladen.

Contact: ajkruiter@gmail.com

Eindnoten

1 2000: xix

2 www.trouw.nl: Waar blijft de vrijheid van het kind als het niet kan lezen?, 10 oktober 2008

3 www.nrc.nl: Amsterdam: Hulp aan jeugd in stad faalt, 12 juni 2008

4 Gemeente Amsterdam, Systeem in Beeld; De Amsterdamse jeugdketen stukje bij beetje in beeld gebracht, mei 2008, pp.8

5 Weblog Lodewijk Asscher: Operatie Frankenstein en de opvoedplicht, 22 juni 2007, deeplink: http://www.amsterdam.pvda.nl/weblog_reacties/lodewijk/430

6 www.gemeente.nu: Gemeente Amsterdam licht welzijnssubsidies door, 7 september 2007

7 www.binnenlandsbestuur.nl: Rouvoet: Amsterdam en Rotterdam onder Curatele, 14 september 2009.

8 Persbericht gemeente Den Haag, Honderden gevallen uitkeringsfraude en wietplantages opgerold; handhaving is sociaal beleid pur sang, 30 september 2009

9 www.financeventures.nl: Balkenende, "ik houd niet van negatief denken". Januari 2008

10 www.ad.nl: Seniorenstad op komst, 2 maart 2006

11 idem

12 Zie: www.seniorenstad.nl

13 www.seniorenstad.nl/archief.html

14 Zie vorige noot

15 www.omroepbrabant.nl: Brand Den Bosch: omwonenden hadden al gewaarschuwd voor 'fik'.

16 Een beschermde woonvorm voor (drugs)verslaafden met een psychiatrische stoornis

17 www.nrc.nl: Gejuich bij een aangekondigde brand in een junk-hostel, 25 februari 2008

18 idem

19 De Nieuwe Wet Kinderopvang trad op 1 januari 2005 in werking.

20 www.intermediair.nl: Neem je moeder in dienst; de overheid betaalt, 09 september 2007

21 www.refdag.nl: Subsidie gastouder blijft toch, 20 juni 2008

22 www.zorgenwelzijn.nl: Helpt gastouders wil stoppen met kinderopvang, 08 september 2008

23 www.minvws.nl: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

24 www.gemeente.nu: Gemeente komt half miljoen tekort voor WMO, 17 januari 2008

25 www.gemeente.nu: elektrische fiets te populair voor WMO-pot, 24 maart 2009

26 De Volkskrant, Niet Langs de Zijlijn Blijven Staan, 18 november 2008, pp 13.

27 idem

28 Idem

29 www.binnenlandsbestuur.nl: Run op "gratis fietsen" in Almelo, 26 maart 2009

30 1973: 77-78

31 Als in Wolin 2001: 569

32 "Mauvais présage. Un Roman ne serait pas allé plus avant" (als in Broghan 2006: 16.

33 zie voor een uitgebreid en gedetailleerd verslag van deze tragedie Schama 2000: 816-821.

34 <http://www.tocqueville.org/ri.htm>

35 <http://www.tocqueville.org/ny2.htm#0511>

36 Rs: 10

37 Zie voor een uitstekende uiteenzetting over Tocquevilles rol als hoofdredacteur bij Le Commerce: Boesche, R., Tocqueville and Le Commerce: A Newspaper Expressing His Unusual Liberalism, In: Journal of the History of Ideas 44, nr. 2 april / juni 1983: 277-292

38 In 1848 verschijnt het Communistisch Manifest. In de tweede regel noemen auteurs Marx en Engels Tocquevilles leermeester Guizot, die met Metternich, de paus en de tsaar "een heilige drijfjacht" op het spook van het communisme heeft geopend.

39 En recensent van Democratie en Amerique deel I (1835), zie Zunz en Kahan 2002: 259

40 De geest ongeroerd, maar tranen te over

41 Lamberti (1989: 257 noot 12) verwijst naar Pierson, Tocqueville and Beaumont; Lively, Social and Political Thought; Schleifer, Making of.... en Zetterbaum, Tocqueville.

42 F = Filosoof = Oudemans J = Journalist = Heumakers

43 Als in Lamberti 1989: 238

44 1992: 40

-
- 45 1996: 469
- 46 Als in Aron 1998: 243
- 47 www.pvda.nl: PvdA positief over akkoord ontslagrecht, 9 september 2008
- 48 AR: 144
- 49 Vermoedelijk is deze uitspraak op R.H. Tawney's "Freedom for the pike is dead for the minnows" uit diens Equality (1831) (als in Berlin 2007, pp 171, zie ook voetnoot 1 op die pagina).
- 50 1981: 251
- 51 1840: 4
- 52 DA: 482
- 53 Als in Furet 1985
- 54 1998: 259
- 55 Als in DA: xviii
- 56 Het eerste (1835) en het tweede (1840) deel van Democratie en Amerique bestaan beide uit twee volumes.
- 57 www.ad.nl: Seniorenstad op komst, 2 maart 2006
- 58 idem
- 59 www.omroepbrabant.nl: Brand Den Bosch: omwonenden hadden al gewaarschuwd voor 'fik'.
- 60 Een beschermde woonvorm voor (drugs)verslaafden met een psychiatrische stoornis
- 61 Eigenlijk is er geen goede Nederlandse vertaling voor het woord Township. We zouden gemeente kunnen zeggen, maar die term duidt teveel op een formele institutie. Tocqueville ziet Townships vooral als associaties waar mensen gezamenlijk hun gezamenlijke problemen oplossen. Het kunnen dorpen zijn, kleine steden of buurten in grote steden.
- 62 Volgens Tocqueville wonen er gemiddeld 2000-3000 mensen (DA: 58). In Massachusetts bestaan tijdens Tocquevilles reis (1831-1832) 305 townships (DA: 58, voetnoot 1).
- 63 <http://www.puaf.umd.edu/IPPP/summer98/introduction.htm>
- 64 1996: 316
- 65 In het Engels gebruikt men over het algemeen de term self interest well understood.
- 66 Als in Boesche 2008: 128
- 67 DA: 504
- 68 Zie voor een uitgebreide en diepgaande studie naar Tocqueville en religie alsmede het verband tussen Tocqueville en Augustinus Mitchell 1999.
- 69 Zie voor een uitstekende beschrijving van de verschillen en overeenkomsten tussen Tocqueville en Nietzsche, Boesche, R., Hedonism and Nihilism: The Predictions of Tocqueville and Nietzsche, in: The Tocqueville Review, La Revue Tocqueville, nr. 8, 1986 / 1987, pp: 165-84
- 70 Mansfield en Winthrob gebruiken humanity
- 71 Als in Kalberg 1997: 199
- 72 Naar dit citaat is Reinhardt's boek The Art of Being Free (1997) genoemd waarin hij het vrijheidsbegrip van Tocqueville vergelijkt met dat van Marx en Arendt.
- 73 Citaat gevonden in de aantekeningen van Tocqueville naar aanleiding van een gesprek met Mr. Quincy, 20 september 1831. Geciteerd als in Schleifer 2000: 163
- 74 www.minvws.nl: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
- 75 www.gemeente.nu: Gemeente komt half miljoen tekort voor WMO, 17 januari 2008
- 76 www.gemeente.nu: elektrische fiets te populair voor WMO-pot, 24 maart 2009
- 77 www.trouw.nl: Elektrische fiets plundert WMO-pot, 23 maart 2009
- 78 www.binnenlandsbestuur.nl: Run op "gratis fietsen" in Almelo, 26 maart 2009
- 79 www.gemeente.nu: Aanbesteding WMO loopt vast op aantal hulpbehoevenden, 24 maart 2009.
- 80 www.gemeente.nu: Lokale overheid heeft weinig eigen inkomsten, 3 december 2008
- 81 Tot een overschrijding van 7,5%. Als de gemeente daarover heen gaat, neemt het Rijk ook verantwoordelijkheid, mits de middelen verantwoord besteed zijn.
- 82 Minister Vogelaar (WWI), Brief aan de Tweede Kamer, Aanpak Wijken, 19 maart 2008, 30995, nr.43
- 83 www.volskrant.nl: Krachtwijken zijn failliet, 1 oktober 2009
- 84 idem
- 85 www.volskrant.nl: Spoeddebat over Eindhovense krachtwijken, 1 oktober 2009
- 86 www.ad.nl, Gesteggel over Kindergraf, door Pieter Koop, 14 mei 2009
- 87 Voorwoord geschreven voor de paperpack editie uit 1956, als in Hayek 1994.
- 88 Deepink: <http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=68869>
- 89 http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2009/06/binnenkort_ook_bij_u_verplichte_huiszoeking_bezig.html

-
- 90 www.ad.nl: Den Haag vindt honderden gevallen woonfraude, 30 september 2009
- 91 <http://www.rotterdam.nl/smartsite2171678.dws>
- 92 idem
- 93 2007: 65
- 94 Ik sprak Marius in het kader van het G27 onderzoek “Aanval op de Uitval”, waarin drie collega’s en ik de dienst, zorg- en hulpverlening rondom multiprobleemgezinnen in 13 steden onderzochten. Op zijn verzoek is zijn naam gefingeerd.
- 95 Algemeen Meldpunt Kinderbescherming
- 96 Bureau Jeugdzorg
- 97 Bureau Jeugdzorg / Jeugdbescherming
- 98 Ondertoezichtstelling
- 99 www.ad.nl: Tuchtrect Jeugdzorg Biedt Houvast, 4 november 2007
- 100 www.binnenlandsbestuur.nl: Rouvoet: Amsterdam en Rotterdam onder Curatele, 14 september 2009.
- 101 www.gemeente.nu: Gemeente Amsterdam licht welzijnssubsidies door, 7 september 2007
- 102 Tocqueville heeft weinig vertrouwen in kengetallen en statistische gegevens. “When statistics are not founded on rigourously true calculations, they lead astray instead of directing. The mind easily lets itself be taken in by false airs of exactitude that statistics retain even in their lapses, and it rests without trouble on errors that in its eyes are clothed with mathematical forms of truth” (DA: 209). De lezer heeft inmiddels al begrepen dat Tocqueville meer van het kwalitatieve onderzoek is.
- 103 AR: 211
- 104 De Volkskrant, Niet Langs de Zijlijn Blijven Staan, 18 november 2008, pp 13.
- 105 Zie: www.burgerschapdenhaag.nl: Wat is burgerschap?
- 106 (1) Haagse organisaties en bedrijven, en groepen van minstens tien niet-georganiseerde Haagse burgers kunnen subsidie krijgen. In het laatste geval wordt het geld beheerd door een Haagse organisatie of bedrijf en dienen de initiatiefnemers de aanvraag te ondertekenen. (2) Initiatieven moeten een duurzaam effect hebben (beklijven) op ontmoeting, dialoog en samenwerking en op de relatie burger-burger, burger-buurt en burger-bestuur. (3) Initiatieven die de potentie hebben om duurzaam te beklijven, kunnen tot maximaal drie keer gehonoreerd worden. (4) Activiteiten moeten meerdere culturele groepen bereiken. (5) De initiatiefnemers moeten bereid zijn om zelf actief mee te werken aan de uitwerking en de uitvoering van hun plan. (6) De kosten moeten in een redelijke verhouding staan tot de waarde van de activiteit. (7) Activiteiten mogen niet consumptief zijn. (8) De activiteiten mogen geen onderdeel zijn van een regulier programma. (9) Er mogen geen structurele verplichtingen uit de activiteiten voortvloeien. (9) De voertaal is Nederlands. (10) Een plan mag niet meer kosten dan 25.000 euro. (bron: www.denhaag.nl: Fonds Burgerschap, subsidie)
- 107 Als in Schleifer 2000: 182
- 108 Als in DA liii voetnoot 18. Mansfield en Winthrob verwijzen voor dit citaat naar Lamberti, J.C. “Two Ways of Conceiving the Republic,” in Masugi, Interpreting Tocquevilles “Democracy in America,” pp. 18
- 109 1988: 152
- 110 1998: 285
- 111 Als in Boesche 2008: 73
- 112 AR: xiii
- 113 1989: 203 – 204
- 114 In een vergelijking tussen Arendt en Tocqueville merkt Boesche als grootste verschil op dat Arendts despoot zichtbaar is, en die van Tocqueville niet.
- 115 Tocqueville beschrijft de Tyranny of the Majority in deel I van Democratie en Amerique dat in 1835 uitkomt en het zijn vrees voor Mild Despotisme in deel II dat in 1840 uitkomt. Zie ook: Mansfield en Winthrob (DA: liii)
- 116 Er zijn vele vertalingen mogelijk van de term “regular”. Veel van die vertalingen passen bovendien in de bovenstaande context, bijvoorbeeld: regelmatig, gelijkmatig, oppassend, geregeld, in orde, ordelijk en behoorlijk.
- 117 AR: xi
- 118 Binnenlands Bestuur, “Bekwame burger redt democratie”, interview met Roel In’t Veld, 21 augustus 2009, deeplink: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2009/08/bekwame-burger-redt-democratie.125875.lynkx>
- 119 Daar hoort eerlijkheidshalve ondergetekende ook bij. getuige mijn veelvuldig gebruik van de aanduiding “voorspelling” als het om Tocquevilles despotisme gaat.
- 120 Tocqueville doelt op Pascal. Zie voetnoot DA: 179
- 121 DA: 179
- 122 http://www.gerklaus.nl/weblog/fnv_heerts.pdf
- 123 DA: 7
- 124 Als in Boesche 2008: 4
- 125 Als vermeld door Vigneul-Marville.

-
- 126 Als in Wolin 2001: 91
- 127 Aldus Aron 1998: 272
- 128 Rosanvallon (2007: 65) wijst op het sterke verband tussen deze gedachten van Tocqueville en het werk van de jurist en politicus Jean Etienne Marie Portalis (1746-1807).
- 129 Planning, organizing, staffing, coordinating, reporting, budgeting
- 130 DA: xlviii
- 131 Zie bijvoorbeeld: Kruijer, A.J., J. de Jong, J. van Niel en Constant Hijzen, De Rotonde van Hamed; maatwerk voor mensen met meerdere problemen; Nicis Instituut, Den Haag, 2007
- 132 Uit een brief aan Odilon Barrot, 16 september 1842, als in Zunz en Kahan 2002: 218
- 133 1998: 247
- 134 In de tekst gebruikt vertaler Seymour Drescher "Welfare"
- 135 www.zayaz.nl: Speciale afspraken woningverhuur Hambaken
- 136 Zie www.rotterdam.nl/gemeenteloket/huisvestingsvergunning.
- 137 www.volkskrant.nl: Rotterdam krijgt appartementen voor hoger opgeleiden, 16 september 2009
- 138 www.binnenlandsbestuur.nl: gemeenten kunnen toestroom dakloze gezinnen niet aan, 28 september 2009
- 139 Wet voorzieningen gehandicapten
- 140 www.pgb.startpagina.nl: Deeplink: <http://pgb.startpagina.nl/prikbord/4505083/vragen-over-jezelf-inhuren-voor-pgb>
- 141 www.zorgmatch.org: Deeplink: http://forum.zorgmatch.org/forum/topic.asp?TOPIC_ID=517
- 142 www.ser.nl: Staatssecretaris Bussemaker blij met AWBZ-advies, 18 april 2008
- 143 www.invoeringwmo.nl: WMO in het kort, deeplink: <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Algemeen/WMO.htm>
- 144 <http://www.beleidsplanwmo.nl/thema>
- 145 www.pgb.nl: Goede indicatie voorkomt fraude met persoonsgebonden budget, deeplink: <http://www.pgb.nl/showpage.php?pa=916>
- 146 www.om.nl: persoonsgebonden zorg verantwoord: deeplink, http://www.om.nl/actueel/publicaties/item_148141/@150079/rapport/
- 147 idem
- 148 idem
- 149 www.volkskrant.nl: Machteloosheid over fraude in de zorg, 31 mei 2009
- 150 www.minvws.nl: Uitweg uit het oerwoud van de indicatiestelling, 27 maart 2009
- 150 Namens de Kafkabrigade deed ik uitgebreid onderzoek naar mensen die hierdoor volledig vast liepen
- 151 www.svb.nl: Zorgverlener ziek, dan krijgt u het loon vergoed, deeplink: http://www.svb.nl/int/nl/ssp/wat_kan_ssp_doen/salarisadministratie/index.jsp
- 152 Volgens wikipedia stamt dit citaat van Mark Twain. Hoewel het nergens in zijn werk is terug te vinden. Maslov "When the only tool you have is a hammer, it is tempting to treat everything as if it were a nail" en Kaplan "Give a small boy a hammer, and he will find that everything he encounters needs pounding", variëren er op in hun werk. Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Law_of_the_instrument
- 153 1984: 21
- 154 Als in Wolin 2001: 13
- 155 Als in Boesche 2008: 79